

# MÉXICO: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MOMENTOS DE CAMBIO Y AUSTERIDAD

## MEXICO: FISCAL DECENTRALIZATION IN TIMES OF CHANGE AND AUSTERITY

*Eduardo Ramírez Cedillo*<sup>1</sup>

*Rocío Aguilar Trujillo*<sup>2</sup>

*Los mercados requieren protección y, por lo tanto, un gobierno lo suficiente fuerte como para resistirse a responder a las inevitables fuerzas políticas que defienden las invasiones en los mercados para obtener ganancias privadas. El dilema político fundamental de un sistema económico es que un Estado lo suficientemente fuerte para proteger los mercados privados es lo suficientemente fuerte como para confiscar la riqueza de sus ciudadanos*

Weingats, 1995.

### Resumen

Actualmente, el Gobierno de México sigue una lógica de racionalidad y austeridad fiscal, con el objetivo de ejercer de manera eficiente y eficaz el presupuesto; sin embargo, este enfoque puede resultar perjudicial para los gobiernos subnacionales, ya que, ante la contracción del gasto a nivel federal, existe el riesgo de que algunos programas federales, estatales o municipales puedan eliminarse, lo cual tendría como resultado un incremento de la brecha de desigualdad, causada por la disminución del apoyo por parte del Gobierno Federal, así como por la débil estructura fiscal y la poca autosuficiencia financiera que tienen los gobiernos locales.

Por lo tanto, este artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿ampliar la centralización o descentralizar su gasto?, ¿se debe comen-

---

1 Profesor del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, SNI nivel I, ramceed@gmail.com

2 Facultad de Economía, UNAM.

\* Fecha de recepción: 26/03/2020. Fecha de aceptación: 21/05/2020.

zar a descentralizar el ingreso?, ¿cuáles son los cambios necesarios para que un avance sobre la descentralización pueda arrojar los resultados esperados?, ¿es la austeridad a nivel central el mejor escenario para establecer una mejor relación de coordinación fiscal?

**Palabras clave:** Descentralización, federalismo, transferencias, austeridad.

Clasificación JEL: H61, H72, H77

### Abstract

As this time, the Government of Mexico follows a logic of fiscal rationality and austerity, with the objective of exercising the budget efficiently and effectively, however, this approach can be detrimental to subnational governments, because the contraction of public spending can cause several risk to some federal, state or municipal programs, that may be eliminated, which would result in an increase in the inequality gap, caused by the decrease in support from the Federal Government, as well as the weak fiscal structure and the little financial self-sufficiency that local governments have.

Therefore, this article seeks to answer the following questions: Expand centralization or decentralize your spending? Should you begin to decentralize income? What are the necessary changes so that an advance on decentralization can produce the expected results? Is austerity at the central level the best scenario to establish a better relationship of fiscal coordination?

**Key words:** decentralization, federalism, transfers, austerity.

JEL Classification: H61, H72, H77

## 1. Introducción

En la gran mayoría de las discusiones presupuestales que se presentan en México, una en particular se ha hecho popular a lo largo del tiempo y se refiere a la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de go-

bierno. La promulgación de la Ley de coordinación fiscal que se pone en marcha en 1980 trajo consigo una configuración de federalismo caracterizado por una centralización de los ingresos que se ha visto acompañada en el tiempo por diferentes niveles de descentralización del gasto.

Esta descentralización del gasto comenzó en 1980 con un esquema de participaciones que consistía en el hecho de que el gobierno central transfería a los estatales un porcentaje de la recaudación obtenida. En ese año dicha recaudación representaba el 5.2% de gasto presupuestal, mientras que para el año 2001 alcanzaba el 15%, cantidad que sería superada marginalmente solo hasta 2018 y que ha sido fluctuante en el tiempo.

En 1998, se daría un viraje dirigido a incrementar la descentralización del gasto mediante la medida presupuestal a través del establecimiento del ramo 33, destinado a transferir recursos a los gobiernos estatales y locales. En este ramo presupuestal se canalizó el 14.87% de los recursos presupuestales en dicho año y aun cuando ha llegado a representar hasta el 18% del gasto presupuestal, en 2018 incorporaba solamente poco más del 13%. Adicional a las participaciones (ramo 28) y a las aportaciones (ramo 33), a partir del año 2000 se comenzaron a generar otras partidas de transferencias logrando recursos federalizados de alrededor del 35% del gasto presupuestal.

El esquema de coordinación fiscal en México ha dado como resultado la dependencia de los gobiernos subnacionales por los recursos que la Federación recauda y administra. En algunos casos esta dependencia representa más del 95% de los ingresos totales, situación por la que pequeños ajustes a nivel central pueden tener grandes impactos en los otros niveles de gobierno.

Bajo esta consideración, la austeridad fiscal resultaría sumamente perjudicial para los gobiernos subnacionales ya que, ante la contracción del gasto a nivel federal, existe el riesgo de que algunos programas federales, estatales o municipales queden a la deriva, lo cual podría generar efectos diferenciados en los distintos gobiernos subnacionales que son parte del país.

México es en muchos sentidos un crisol que refleja diferencias en varios aspectos, tanto culturales, históricos, gastronómicos y económicos. En el tema económico el país se mueve a diferentes velocidades; en términos generales, el promedio de crecimiento durante los últimos 40 años ha sido cercano al 2.4%, sin embargo, en términos reales algunos Estados han tornado a tasas por arriba del 4% tal es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur y Quintana Roo; otros se mantuvieron por arriba del 3%, por ejemplo, Guanajuato, Nuevo León y Querétaro. En el lado contrario se encuentran Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz con tasas de crecimiento promedio por debajo del 2%<sup>3</sup>.

Se considera que el crecimiento es una buena referencia de lo que pasa en cada gobierno subnacional en materia de bienestar. Independientemente del índice que se utilice para denotar una medida de bienestar, las entidades que han tenido un bajo desempeño económico también se han situado en los lugares más bajos de esos indicadores. Por ejemplo: tomando en cuenta del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2015) Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen un índice bajo con valores de 0.667, 0.679 y 0.681 respectivamente; mientras que Nuevo León, Baja California Sur y Querétaro tienen un índice catalogado como muy alto con valores de 0.790, 0.776 y 0.760 respectivamente; y entidades federativas como Aguascalientes y Quintana Roo con índices de 0.760 y 0.754 respectivamente son ubicadas como entidades con alto desarrollo humano<sup>4</sup>.

Ante las disparidades mencionadas surgen algunos cuestionamientos que son relevantes, México debe: ¿ampliar la centralización o descentralizar su gasto?, ¿se debe comenzar a descentralizar el ingreso?,

---

3 En la comparación de las tasas de crecimiento para el periodo comentado, Campeche tuvo un desempeño económico cercano al 0%, la explicación de dicho desempeño se puede relacionar a la riqueza de hidrocarburos con la que contaba el Estado a inicios del periodo señalado. En 1980 Campeche participaba con el 7.4% de la actividad total, en 2003 se registró una participación de 8.3%, para ir disminuyendo posteriormente año con año hasta llegar al 3%, que no es una participación menor, pero se queda sensiblemente por debajo de los años anteriores.

4 Las entidades federativas que se mencionan no son las únicas que ocupan esos espacios, pero se consideran para ejemplificar la relación que puede tener el crecimiento en el bienestar de vida de las personas.

¿cuáles son los cambios necesarios para que un avance sobre la descentralización pueda arrojar mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos para alcanzar los objetivos establecidos?, ¿es la austeridad a nivel central el mejor escenario para establecer una mejor relación de coordinación fiscal?

En este sentido el presente documento tiene por objetivo establecer en dónde se encuentra México en el proceso de descentralización actualmente y cuáles podrían ser las alternativas hacia el futuro, para lo cual, en lo que resta del documento, se revisarán los aspectos teóricos y empíricos respecto a los procesos de descentralización. Posteriormente, se analizarán algunas cifras en materia de descentralización para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y así tener un punto de referencia y continuar con el análisis de los recursos federalizados, la forma en la que se han venido gestando y el impacto que puede tener la austeridad en su magnitud y asignación. Cerrando el documento con una conclusión y alternativas que se podrían considerar para los próximos años.

## **2. Procesos de descentralización**

Bajo la concepción de dos tipos de Estados diferentes en su estructura y composición se puede establecer de manera genérica la existencia de: Estados unitarios y Estados compuestos, en el primer caso la centralización en diferentes aspectos parece una condición natural, mientras que en el segundo lo natural es que presenten una marcada descentralización en aspectos políticos, administrativos y fiscales.

A decir de Gamas (1996) el origen de los Estados Federales puede ser distinto en materia de centralización o descentralización. Los Estados Unidos de América surgen como una solución práctica a los problemas que enfrentaron Estados independientes, para establecer un gobierno nacional se sacrifican ciertas potestades pero se mantiene la mayoría, siendo la descentralización una condición de origen. Sin embargo, también el Estado Federal podría surgir para ofrecer libertad y autonomía a regiones que son sujetos a un poder central absorbente,

tal es el caso de México donde la situación inicial era centralizada y se buscaba de manera constitucional la descentralización.

La centralización originaria no es privativa de México ya que deviene de sus antecedentes coloniales como en la gran mayoría de los países en desarrollo (Rodinelli *et al.*, 1983). No obstante, lo que sí genera un cambio es la decisión de dejar el esquema centralista desde su propia independencia como lo hicieron otros países de la región como Argentina, Brasil y Venezuela.

A decir de la OECD (2019) la descentralización es una de las reformas más importantes de los últimos 50 años, por lo que la discusión no debe de quedarse en si ésta es buena o mala, sino más bien en sus resultados positivos en materia de democracia, eficiencia, rendición de cuentas, desarrollo regional y local. La descentralización se refiere a la transferencia de poderes y responsabilidades del nivel central a las autoridades elegidas a nivel subnacional que presentan cierto nivel de autonomía, dicha transferencia se gesta en tres ámbitos de competencia que se relacionan entre sí: político, administrativo y fiscal (OECD, 2019). Para Rodinelli, *et al.* (1983) la descentralización también es la transferencia de la responsabilidad de la planificación, gestión y recaudación de recursos y la asignación del gobierno central y de sus agencias<sup>5</sup>, de acuerdo con el autor se puede clasificar en cuatro tipos que son:

- Desconcentración: consiste en la transferencia de autoridad administrativa y/o responsabilidades a niveles más bajos del gobierno central, además de la reubicación de oficinas y personal del centro a otras regiones.

---

5 Para De la Cruz (2010) “[...] consiste en el proceso de creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades electas popularmente a las cuales se atribuyen competencias de servicios públicos y se les dota de poderes tributarios y fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales” tal como si fuera la receta de la creación de una Federación. Dadas las definiciones parece que existe un consenso respecto a lo que es la descentralización, sin embargo, en donde todavía no existe un acuerdo es en la forma de medirla (Baskaran *et al.*, 2016)

- **Delegación:** es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades administrativas sobre funciones detalladas y delimitadas a organizaciones que no forman parte de la administración centralizada y que son controladas de forma indirecta por el gobierno central, el caso de la administración paraestatal puede ser un claro ejemplo.
- **Devolución:** es la creación o fortalecimiento legal y/o financiero de unidades subnacionales de gobierno, las unidades de gobierno subnacional tienen la característica de ser autónomas e independientes del gobierno central. Su estatus legal les posibilita recaudar ingresos y realizar asignación de gastos. Los ciudadanos locales los perciben como prestadores de servicios que subsanan algunas de sus necesidades y sobre los cuales tienen influencia en la toma de decisiones.
- **Privatización:** puede tener diferentes esquemas que van desde la participación de los particulares en actividades realizadas de forma ineficiente por el gobierno, hasta los esfuerzos desde el gobierno por dejar de participar en ciertas actividades.

Al paso del tiempo en diferentes países se han utilizado todos o algunos de los tipos de descentralización mencionados, se ha avanzado o retrocedido en función de los resultados obtenidos y de la ideología política en turno<sup>6</sup>. En algunos casos, el avance sobre la descentralización no generó los resultados deseados tal como se expone en la primera generación de las teorías al respecto, donde se destacan los planteamientos realizados por Tiebout (1956), Musgrave (1956) y Oates (1972) ya que, como sería expuesto por los estudios de la segunda generación (Rod-

---

6 Otra manera de establecer una tipología al respecto de los tipos de descentralización tendría que considerar aspectos tales como la distribución de las funciones de los gastos entre los diferentes niveles inferiores de gobierno, la autonomía política que se otorga a los niveles inferiores de gobierno para que puedan desempeñar sus funciones, la autonomía en la distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno, la forma en que se estructuran los sistemas de transferencia así como la autonomía en la obtención de préstamos por parte de los niveles inferiores de gobierno (BID, 1997).

den y Wibblens, 2002, Oates, 2008, Wiengest, 2009 y 2014), tal parece que dichos resultados dependían de forma casuística en la manera en que se diseñaba e implementaba el proceso de descentralización, es decir, los detalles juegan un papel relevante en el resultado.

Martínez-Vázquez *et al.*, (2017) realizan un breve recuento de las diferencias entre las teorías de primera y segunda generación al respecto de la descentralización, de las cuales se destacan tres: el financiamiento de la descentralización (1), que conlleva una centralización de ingresos con una descentralización del gasto en el enfoque de primera generación, mientras que en la segunda generación se matizan los incentivos negativos que tienen los recursos federales en el crecimiento económico; las características institucionales (2), en la primera generación cuando se toca el tema se aborda más desde la estructura de la gobernanza en temas económicos y fiscal, mientras que en la segunda generación el enfoque se da en el diseño institucional tanto de las estructuras políticas como económicas; beneficios y costos de la descentralización (3), en la primera generación se ocupaban principalmente en la pérdida y ganancia de eficiencia, en la segunda generación se consideraban otras implicaciones que puede tener la descentralización, por una parte al generar mayor competencia entre las entidades se podría llegar a una recaudación mínima que restringiera el suministro de bienes públicos, por otra parte también se consideraba que se podía mejorar la rendición de cuentas pero con una complicación en la coordinación de políticas.

## 2.1 ¿Qué funciona a la hora de descentralizar?

La teoría tradicional al respecto del federalismo fiscal suponía un escenario en el cual se gestaba cierta suerte de centralización de ingresos con alguna medida de descentralización de gastos para favorecer la eficiencia<sup>7</sup>. Sin embargo, en la actualidad la descentralización de los

---

7 Tendencia que es verificada de forma empírica para diferentes países de América Latina, como lo expone Porto *et al.* (2018) para el caso de Brasil, Colombia, México y Perú, países donde se registra una significativa descentralización de los gastos hacia los niveles subnacionales y una alta concentración de los recursos en los gobiernos centrales.

ingresos se reporta como una tendencia que mejora y posibilita los beneficios de la descentralización, a decir de la OECD (2019) la descentralización de los ingresos más que la descentralización del gasto parece estar más asociada con el aumento de los ingresos, además de reducir las disparidades económicas.

Gemell, *et al.* (2003) realizando un estudio para 23 países de la OECD para el periodo de 1972-2005 ofrecen evidencia respecto a que la descentralización del gasto se asoció con un menor crecimiento, mientras que, la descentralización del ingreso se relacionó a un mayor gasto, por lo que una recomendación coherente para estos países consiste en una medida que disminuya la descentralización del gasto y a la par incremente la descentralización del ingreso mejorando con ello el crecimiento. Para el caso de Uruguay se destaca que la autonomía en la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos locales mejora la convergencia entre ellos (Muninelo-Gallo y Rodríguez, 2014).

## 2.2 Evidencia empírica

Kyriacou, *et al.* (2015) reporta evidencia al respecto de que la descentralización fiscal aumenta disparidades regionales en los países más pobres, mientras que en los países más ricos es neutral o tiende a reducir las disparidades. Por tanto, contribuye a la convergencia regional en países de altos ingresos, mientras que tiende a aumentar las disparidades en los países pobres. Kwon (2013), realizando un estudio con 17 países desarrollados y 17 en vías de desarrollo, encuentra que la descentralización en los países en desarrollo tuvo un impacto negativo sobre la corrupción, a diferencia de los países desarrollados, mientras que al descentralizarse tanto los gastos como los ingresos se expandieron los presupuestos en ambos casos.

La diferencia en los resultados puede ser atribuida a la diversidad de restricciones institucionales. Avanzar en aspectos tales como la corrupción, ley y orden y calidad de la burocracia mejorará el resultado que la descentralización puede generar. Ma y Mao (2018) en un estudio para establecer la relación entre el crecimiento y la descentralización fiscal

coinciden en establecer la calidad institucional como un elemento importante en la determinación de la relación.

Analizando el efecto de la descentralización fiscal sobre el gasto en salud pública y el desempeño del sector salud para un grupo de 23 países de la OECD en el periodo 1993-2013, Arends (2017) aporta una serie de elementos que resultan valiosos y que no son del todo destacables cuando se trabaja con datos agregados. En principio se establece una relación compleja donde la descentralización incrementa el gasto público en salud, pero cuando es alta puede reducirlo con el inconveniente de que eso empeora su eficiencia y mortandad infantil. Cuando la descentralización se da en los recursos, se mejoran los resultados en el sector salud, lo que de acuerdo con el autor puede estar vinculado a la mejoría en la rendición de cuentas y la supervisión de los ciudadanos.

A diferencia de otros estudios donde se asumen necesarias otras condiciones para que la descentralización pueda ofrecer buenos resultados, Muínelo-Gallo y Rodríguez (2014) analizan el papel que juega la descentralización en las disparidades regionales en Uruguay y señalan que la descentralización por sí sola puede conducir a la convergencia regional, aunque si es acompañada de una buena calidad de gobierno el proceso de convergencia se ve ampliado.

Para el caso de México, Ramírez (2017) considera la composición de su federalismo fiscal y establece que el acuerdo en el proceso de descentralización no fue suficiente para compensar el proceso de divergencia entre las entidades federativas (y es posible pensarlo también a nivel de regiones); aun cuando los recursos han denotado una tendencia a una mejor redistribución, no es posible considerar incrementar la descentralización del gasto<sup>8</sup> dado el bajo desarrollo institucional y administrativo de los gobiernos subnacionales, la misma restricción se tendría si se optara por la descentralización de los ingresos. Porto *et al.* (2018) también

---

8 Lo cual se podría generar sin destinar más recursos, tan sólo se tendrían que ampliar las potestades sobre el ejercicio de dichos recursos, sobre todo aquellos que son canalizados vía participaciones y considerados como recursos etiquetados por el gobierno central.

denotan el efecto favorable de las transferencias en Brasil, Colombia, México y Perú, pero solamente como una medida que atenúa las diferencias regionales sin que sean suficientes para revertirlas.

### **2.3 Recomendaciones para el éxito del proceso de descentralización**

*Si en el pasado la descentralización se dio principalmente por el lado del gasto, cada vez se establece como una opción el hacerlo mediante los ingresos.* De acuerdo con los estudios y prescripciones de la primera generación, antes se establecía que la centralización de los ingresos era deseable por la movilidad de los factores, la competencia negativa sobre las tasas impositivas y la posibilidad de una baja recaudación y una mayor desigualdad. Ahora y desde hace algunos años la descentralización del ingreso es un tema que adquiere mayor vigencia destacando su capacidad para mejorar la rendición de cuentas con los ciudadanos, la provisión de bienes públicos y evitar la corrupción (Weingast, 2009). Por otra parte, las *transferencias con objetivos de igualación tanto horizontales como verticales* son una práctica que se aplica en algunos países desarrollados y que ha demostrado que puede disminuir las disparidades entre gobiernos subnacionales y locales, asimismo *el tema de desarrollo de capacidades administrativas y creación y consolidación de instituciones* es apremiante y necesario para que la descentralización pueda cumplir con su cometido.

Como parte de la segunda generación de teorías de la descentralización Weingast (1995, 2009, 2014) expone algunos elementos que considera necesarios en el proceso de descentralización del sistema federal que pueden generar estabilidad y crecimiento económico:

- Nivel Jerárquico. En todos los casos concernientes a sistemas federales existe la coincidencia de haber establecido o delimitado los alcances de la autoridad entre los niveles de gobierno existentes.
- Autonomía subnacional. Se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales para tomar decisiones sobre la asignación de

los bienes públicos, además de una regulación sobre la obtención de ingresos.

- Mercado común. Existe una plena movilidad de factores y productos en todo el territorio, que es garantizada por el poder central.
- Amplias restricciones presupuestales. Los gobiernos subnacionales deben de ser disciplinados con el manejo de sus gastos cuidando mantenerlos en coincidencia con sus ingresos.
- Autoridad Institucionalizada. Implica que la descentralización no queda sujeta a la discrecionalidad del poder central, ésta debe formar parte de la Ley constitutiva y establecer las condiciones que la garanticen.

Cuando se cumple de forma satisfactoria con los elementos mencionados se hace posible que el proceso de descentralización genere los beneficios que le fueron adjudicados por los teóricos de la primera generación, tales como la competencia entre gobiernos subnacionales (Tiebout, 1956) y el teorema de la descentralización fiscal (Oates, 1972).

Por su parte la OECD (2019), ofrece una guía de 10 directrices que permiten que la descentralización funcione generando los beneficios que de ella se esperan (Tabla 1). En suma, las directrices ponen atención en el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales tomando en cuenta la importancia de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, el financiamiento necesario para cumplir con dichas responsabilidades, la conveniencia de que una parte de los recursos provengan de ingresos propios, mejorando con ello la rendición de cuentas, creación y desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales y locales, mejorar los sistemas de coordinación entre niveles de gobierno, así como la cooperación interjurisdiccional, fortalecer la gobernanza y la participación de la ciudadanía, la transparencia y lograr eliminar las disparidades regionales.

**Tabla 1. Guía para una buena descentralización**

<p><b>Directriz 1.</b>  Aclarar las responsabilidades asignadas a diferentes niveles gubernamentales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La forma en que se comparten las responsabilidades debe ser explícita, mutuamente entendida y clara para todos los actores. Claridad en las funciones que se asignan dentro de los ámbitos políticos: financiación, regulación, implementación o seguimiento. Así como una revisión periódica de las asignaciones.</li> <li>• La asignación clara es fundamental para la rendición de cuentas, el monitoreo y la eficacia de las políticas de inversión y prestación de servicio para reducir la duplicación y los solapamientos.</li> <li>• La claridad no significa que deban evitarse las responsabilidades compartidas</li> <li>• La forma en que se descentralizan las diferentes responsabilidades en los ámbitos políticos debe ser equilibrada.</li> </ul>
<p><b>Directriz 2.</b>  Asegurar que todas las responsabilidades estén suficientemente financiadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso a la financiación debe ser coherente con las responsabilidades funcionales y debe garantizarse que no haya asignaciones o mandatos no financiados o subfinanciados.</li> </ul>
<p><b>Directriz 3.</b>  Fortalecer la autonomía fiscal subnacional para mejorar la rendición de cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos subnacionales deben tener cierto grado de autonomía en el diseño y la entrega de sus responsabilidades siguiendo las normas mínimas de servicio.</li> <li>• Los gobiernos subnacionales necesitan ingresos de origen propio y necesitan desarrollar otras fuentes de ingresos para tener una cesta equilibrada de ingresos.</li> </ul>
<p><b>Directriz 4.</b>  Apoyo a la creación de capacidad subnacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobierno central debe evaluar periódicamente los desafíos de capacidad en las diferentes regiones y procurar reforzar las capacidades de los funcionarios públicos y las instituciones en un enfoque sistémico, en lugar de adoptar un enfoque limitado en la asistencia técnica.</li> <li>• Debe establecerse la formación del personal sobre los fundamentos de la gestión financiera pública local garantizando la contratación abierta y competitiva y la promoción basada en el mérito.</li> <li>• Debería alentarse a los organismos públicos especiales accesibles a múltiples jurisdicciones en las esferas de conocimientos especializados necesarias.</li> </ul>

<p><b>Directriz 5.</b> Construir mecanismos de coordinación adecuados en todos los niveles de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de gobernanza para gestionar las responsabilidades conjuntas. La creación de una cultura de cooperación y comunicación regular es esencial para una gobernanza multinivel eficaz y una reforma exitosa a largo plazo.</li> <li>• Importante evitar multiplicar los mecanismos de coordinación en el proceso de toma de decisiones.</li> </ul>
<p><b>Directriz 6.</b> Apoyo a la cooperación interjurisdiccional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La coordinación horizontal puede llevarse a cabo mediante subvenciones específicas de conciliación y promoviendo la cooperación intermunicipal e interregional, así como la gobernanza metropolitana.</li> <li>• Las asociaciones rurales y urbanas deben promoverse como una forma de colaboración entre jurisdicciones para mejorar el crecimiento inclusivo.</li> </ul>
<p><b>Directriz 7.</b> Fortalecer la gobernanza innovadora y experimental, y promover la participación de los ciudadanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos deben ser empoderados a través del acceso a la información. Asegurar que los consejos locales electos tengan la propiedad y el control de las iniciativas de participación y participación ciudadana.</li> <li>• La presupuestación participativa tiene el potencial de fortalecer la gobernanza inclusiva.</li> </ul>
<p><b>Directriz 8.</b> Permitir y aprovechar al máximo los acuerdos de descentralización asimétrica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La descentralización asimétrica debe estar respaldada por mecanismos eficaces de coordinación vertical y horizontal y debe ir de la mano de un sistema de equiparación eficaz y basarse en el diálogo, la transparencia y los acuerdos entre las principales partes interesadas.</li> <li>• La forma en que se asignan las responsabilidades asimétricas debe ser explícita, mutuamente entendida y clara para todos los actores.</li> </ul>
<p><b>Directriz 9.</b> Mejorar constantemente la transparencia, mejorar la recopilación de datos y fortalecer la supervisión del rendimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos nacionales deben desarrollar sistemas de supervisión del rendimiento simples con un número razonable de requisitos/indicadores.</li> <li>• Los gobiernos de nivel superior deben supervisar el desempeño subnacional en áreas de servicio críticas y proporcionar retroalimentación oportuna.</li> <li>• Los gobiernos subnacionales deben estar sujetos a regulaciones de mayor nivel y reglas fiscales para garantizar la disciplina y la sostenibilidad fiscal.</li> </ul>

---

<b>Directriz 10.</b> Fortalecer las políticas nacionales de desarrollo regional y los sistemas de igualdad y reducir las disparidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las políticas de igualdad fiscal deben ir acompañadas, en particular, de políticas de desarrollo regional proactivas para compensar los posibles incentivos negativos.</li></ul>
---	--

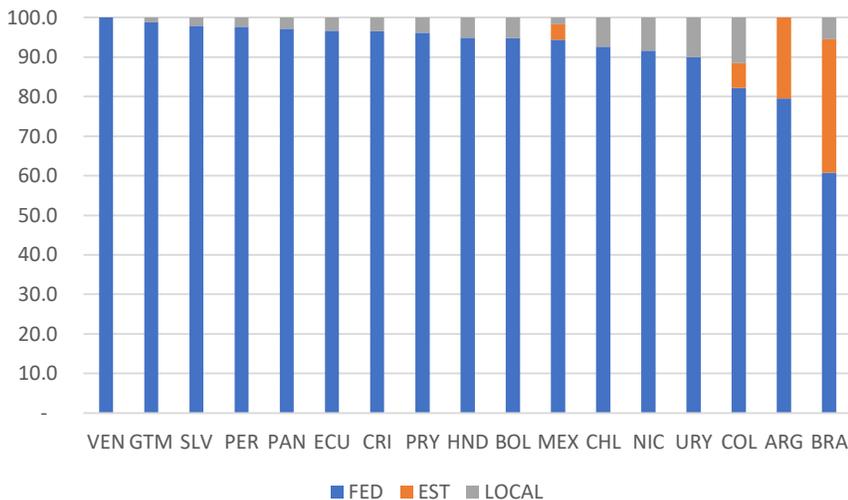
Fuente: Elaboración propia con información de OECD (2019).

Las directrices aportadas por la OECD tienen sentido y se ven fortalecidas por diferentes estudios al respecto, lo cual permite pensar que en el proceso de descentralización el aprendizaje cuenta y, particularmente, en el ámbito fiscal; va más allá de tan sólo descentralizar los flujos de egresos e ingresos.

### **3. Centralización y descentralización en la práctica**

En América Latina son cuatro los países que se ostentan como países compuestos o complejos, además de México se cuenta a Argentina, Brasil y Venezuela, no obstante, como se muestra en la Gráfica 1, de acuerdo con la concentración de ingresos que presentan, en algunos casos los países que se consideran unitarios muestran mayor descentralización de sus ingresos.

**Gráfica 1. Ingresos de acuerdo con el nivel de gobierno que recauda**



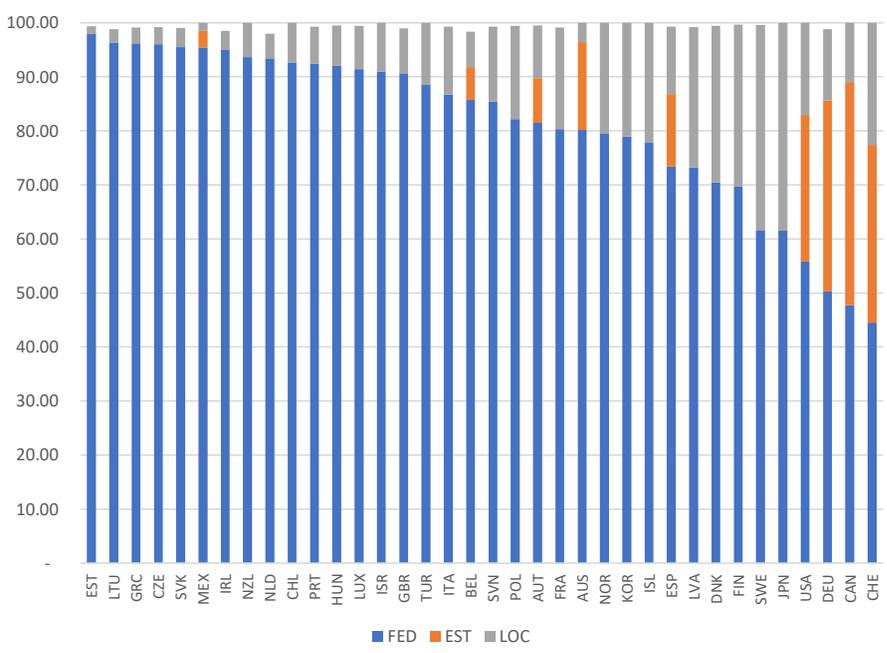
Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD.

Como se puede observar de las 17 economías para las cuales se ofrece información, el caso de Venezuela es el único país en el cual la totalidad de los ingresos corresponden al ámbito central. Mientras que en el otro extremo Brasil representa una visión más cercana a lo que se podría esperar de un esquema federalista en el cual las potestades de la tributación corresponden a los diferentes niveles de gobierno. En el caso de Argentina no presenta participación de los gobiernos locales y con una mayor participación del gobierno federal, mientras que en México la centralización es incluso mayor a la de algunos países unitarios.

En la actualidad de los 36 países que integran la OCDE, 9 de ellos tienen una composición de estado complejo, se pueden distinguir en la Gráfica 2, ya que son países que tienen ingresos estatales, tal es el caso de México, Bélgica, Austria, Australia, España, Estados Unidos, Alemania, Canadá y Suiza. Como se puede apreciar los países que están más a la izquierda en la gráfica son aquellos que tienen mayor concentración del ingreso en el ámbito federal, mientras que los que están más

a la derecha presentan descentralización de sus ingresos en gobiernos locales en el caso de los países unitarios, y en gobiernos locales y estatales respecto a los países compuestos. En materia de ingresos algunos países hacen gala de su federalismo, siendo un tema especial el de México que se encuentra entre los países con mayor centralización.

**Gráfica 2. Ingresos de acuerdo con el nivel de gobierno que recauda**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD.

Tal como lo menciona la OECD (2019), existe una tendencia que se ha mantenido en marcha en la que incluso países que son unitarios han encontrado en la descentralización un esquema favorable para buscar estabilidad, crecimiento económico y aumento en el bienestar de su población. Aun cuando en materia de ingresos sigue siendo limitada la ampliación de potestades y, por ello, es allí en donde se espera que la descentralización pueda tener efectos mayores en la ampliación de

la captación tributaria, rendición de cuentas y un mayor involucramiento de los ciudadanos en el diario acontecer de las decisiones públicas.

En la Tabla 2 se presenta la agrupación de los países que integran la OCDE en función del grado de descentralización fiscal que han consolidado, la medición se realizó tomando en cuenta el porcentaje del PIB y del gasto e ingresos que del total realizan los gobiernos subnacionales. 9 países se agrupan en alta descentralización de gasto e ingreso, 10 en el nivel de media descentralización en ambos rubros y 10 más en un nivel bajo. Australia y Bélgica presentan un alto nivel de descentralización del gasto con un nivel medio de descentralización del ingreso, a diferencia de Islandia que cae en el caso contrario, alta descentralización del ingreso con media en lo referente al gasto. Por su parte Austria, Estonia, México, Países Bajos y Reino Unido tienen una descentralización media del gasto con una baja en lo relativo al ingreso.

**Tabla 2. Tipos de descentralización**

<b>Descentralización medida como % del PIB y de la totalidad de gasto e ingreso realizado por los gobiernos subnacionales</b>			
<b>Nivel</b>	<b>Gasto</b>	<b>Ingreso</b>	<b>Ambos</b>
<b>Alta</b>	Australia, Bélgica	Islandia	Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Japón, España, Suecia, Suiza y USA.
<b>Media</b>	Austria, Estonia, Islandia, México, Países Bajos y Reino Unido.	Australia, Bélgica,	Colombia, República Checa, Francia, Italia, Corea, Letonia, Noruega, Polonia y Eslovenia.
<b>Baja</b>		Austria, Estonia, México, Países Bajos y Reino Unido	Chile, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal, Eslovaquia y Turquía.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de Allain-Dupré (2018).

En materia de ingresos a lo largo del tiempo los países que han tenido una decidida descentralización son Bélgica, Finlandia, Francia, Japón, Corea,

España y Turquía, mientras que algunos otros siguieron la senda contraria, siendo relevantes los casos de Austria y Noruega, países que en los setentas habían presentado índices de descentralización cercanos al 0.5 y que en la actualidad rondan el 0.65 para Austria y 0.85 para Noruega.

#### **4. Caso México. Transferencias federales a Estados, Ramo 23, 28 y 33**

Como se ha mencionado anteriormente, la estructura de México no es coincidente con los países federales de la OECD, dada su centralización tanto en el ingreso como en gasto. Si bien se destina una parte importante de los recursos al gasto federalizado, no en todos los casos tienen una condición de libre disposición o bien son carentes de reglas claras en su asignación, manteniendo cierto nivel de discrecionalidad.

Las transferencias federales son definidas por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, 2016) como los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el objetivo de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor y su finalidad es buscar una redistribución de los recursos a nivel estatal y municipal; las transferencias federales se determinan con base en las necesidades sociales, económicas y el grado de recaudación local.

Las transferencias federales son consideradas como un mecanismo que reduce la inequidad en la población a través de una participación constante de los tres órganos de gobierno, principalmente del gobierno municipal, ya que es él quien tiene el conocimiento de las necesidades frecuentes de la sociedad por lo que buscaría una redistribución correcta de los recursos a los sectores vulnerables.

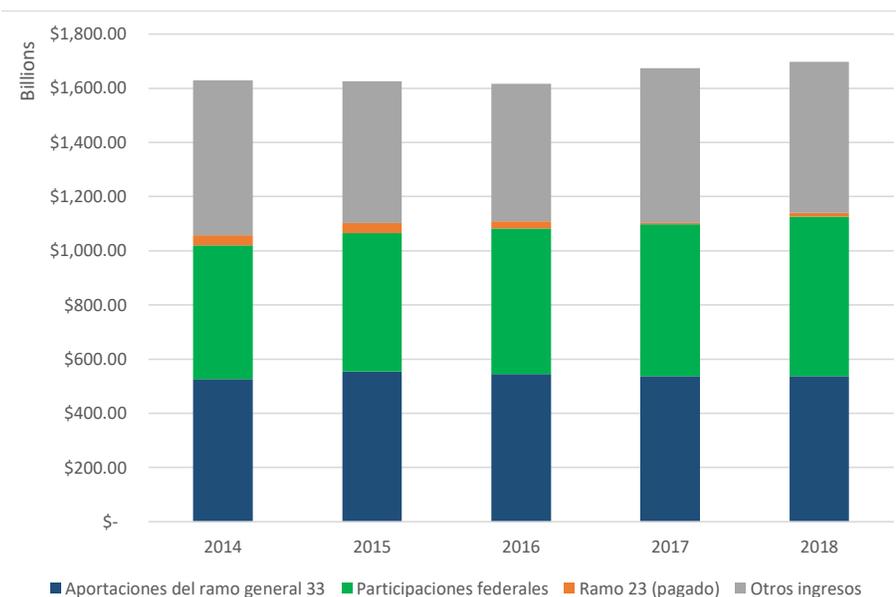
Bajo una lógica de reducción de la brecha de desigualdad, se ha planteado una reestructuración de la autosuficiencia financiera de los gobiernos locales que fortalezca e incremente el nivel de ingresos propios, a la vez distribuya de manera más eficiente el gasto que resulte en un beneficio social. Uno de los problemas que enfrenta esta propuesta para el caso México, es que no se considera el debilitamiento de la infraestructura fiscal y contable que tienen algunos municipios y estados para poder recaudar ingresos y ejercer el gasto de una forma eficiente.

Debido a esto, las transferencias federales, conforman parte importante de los ingresos de los estados y municipios, principalmente los ramos presupuestales:

- Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23)
- Participaciones a Entidades Federativas (Ramo 28)
- Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipales (Ramo 33)

Como se puede apreciar en la Gráfica 3, el Ramo 28 y 33, en promedio a nivel nacional durante los años 2014-2018, representaron aproximadamente un 32% para el primero y 34% para el segundo, del total de los ingresos estatales. Mientras tanto, el Ramo 23 tenía una participación menor, con el 1.5% del total de los recursos que reciben los estados.

**Gráfica 3. Participación de los Ramos 23, 28 y 33 en los ingresos estatales. Precios constantes 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas estatales y municipales, INEGI y Transparencia Presupuestaria.

Analizando de forma individual el comportamiento de las transferencias federales a los estados y tomando como base el IDH, en la Tabla 3, se puede apreciar cierto grado de progresividad en las asignaciones del Ramo 33. Por otro lado, en el Ramo 28, se percibe una regresividad, mientras que el Ramo 23, tiene un comportamiento independiente del índice.

Tomando en cuenta la correlación entre el IDH y los ramos presupuestales, para el Ramo 23 no se puede establecer la existencia de correlación, no obstante en un estudio realizado al respecto de la descentralización por el Coneval (2018), encuentran que las variaciones decrecientes que se han dado a lo largo del tiempo en la asignación del Ramo 23 han sido coincidentes con las entidades federativas que están por arriba de la media nacional en niveles de pobreza, por lo que se menciona que existe evidencia de regresividad.

Para el Ramo 28 la correlación pasa de débil a fuerte de 2008 a 2012 siendo positiva, lo que indica que a medida que crece el IDH también lo hace la asignación vía Ramo 28, lo cual no es del todo negativo ya que no es un Ramo que tenga una finalidad de nivelación o igualación entre las entidades federativas, aun cuando Ramírez (2017) menciona que al menos las tres entidades federativas más rezagadas en materia de crecimiento y desarrollo social en el año 2003 (que también se pueden ubicar en esa condición en el Cuadro 2) observaron tasas de crecimiento de sus participaciones por arriba del promedio en términos per cápita.

La correlación del Ramo 33 y el IDH aun siendo débil se amplió de 2008 a 2012 en términos negativos, lo que sugiere que a medida que el IDH es menor se reciben más recursos por este ramo. En tal caso Ramírez (2017) también encuentra que las entidades con menos desarrollo recibieron mayores recursos y ejemplifica que en el año de 1998 Oaxaca recibía \$2,791 por habitante mientras que para el año 2015 la cantidad fue de \$5,981, siendo la entidad federativa junto con Guerrero que para ese periodo tuvieron la variación más favorable en la asignación de recursos.

**Tabla 3. IDH y ramos presupuestales 23, 28 y 33  
(promedio per cápita 2014-2018)**

Estado	IDH 2008	IDH 2012	Ramo 23	Ramo 28	Ramo 33
Nuevo León	0.782	0.790	\$218.83	\$5,452.32	\$3,527.68
Sonora	0.764	0.779	\$222.67	\$5,856.16	\$4,406.60
Baja California Sur	0.782	0.776	\$324.80	\$5,652.55	\$7,469.91
Coahuila	0.751	0.768	\$233.57	\$4,738.82	\$4,362.73
Colima	0.754	0.763	\$790.90	\$5,765.80	\$6,491.77
Aguascalientes	0.742	0.76	\$315.50	\$5,008.07	\$5,456.76
Baja California	0.750	0.760	\$175.21	\$5,086.06	\$4,398.73
Querétaro	0.742	0.760	\$221.39	\$5,002.48	\$4,343.97
Tamaulipas	0.749	0.758	\$162.65	\$4,881.48	\$4,783.05
Sinaloa	0.751	0.757	\$164.07	\$4,903.69	\$4,727.96
Quintana Roo	0.739	0.754	\$265.78	\$5,309.48	\$5,155.58
Jalisco	0.733	0.751	\$164.08	\$4,967.08	\$3,476.53
Campeche	0.723	0.749	\$247.66	\$7,318.43	\$6,916.34
Morelos	0.736	0.749	\$182.86	\$4,289.40	\$4,816.16
México	0.728	0.745	\$180.45	\$4,868.69	\$3,505.83
Tabasco	0.721	0.742	\$155.67	\$7,747.03	\$4,859.11
Yucatán	0.719	0.739	\$247.83	\$4,843.26	\$4,698.46
Chihuahua	0.730	0.734	\$123.41	\$4,955.24	\$4,503.07
Nayarit	0.727	0.733	\$289.95	\$5,028.71	\$6,176.46
Durango	0.714	0.731	\$244.70	\$4,569.88	\$5,966.66
Tlaxcala	0.707	0.727	\$364.59	\$4,703.62	\$5,732.30
San Luis Potosí	0.704	0.726	\$181.34	\$4,557.60	\$5,435.03
Hidalgo	0.701	0.723	\$362.86	\$4,112.45	\$6,149.19
Guanajuato	0.700	0.720	\$192.73	\$4,367.48	\$3,867.52
Zacatecas	0.700	0.720	\$358.58	\$4,964.99	\$6,042.58
Puebla	0.692	0.717	\$203.77	\$4,172.82	\$4,357.84
Veracruz	0.696	0.713	\$110.84	\$4,132.28	\$4,938.00

<b>Michoacán</b>	0.683	0.700	\$150.05	\$4,103.28	\$5,160.37
<b>Oaxaca</b>	0.664	0.681	\$328.80	\$3,916.78	\$7,676.01
<b>Guerrero</b>	0.663	0.679	\$392.61	\$3,975.33	\$7,372.69
<b>Chiapas</b>	0.644	0.667	\$274.25	\$4,426.83	\$6,417.25

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, CONAPO, Finanzas públicas estatales y municipales y Transparencia presupuestaria.

Las diferencias descritas respecto a los ramos presupuestales se deben a su dinámica de asignación y el propósito que cada uno tiene y que se detalla a continuación. Por ejemplo, la transferencia de recursos a través de las Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipales (Ramo 33) tiene como objetivo descentralizar algunas responsabilidades financieras. Es decir, se le da potestad a los estados para que redistribuyan los recursos en los sectores de salud, educación, desarrollo social e infraestructura, sin embargo, esta redistribución ya está determinada por la Federación, por lo que los recursos están etiquetados para un gasto específico y está conformado por los Fondos que se muestran en la Tabla 4.

**Tabla 4. Integración de Fondos del Ramo 33**

<b>Fondo</b>	<b>Destino</b>
Fondo de aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE, antes FAEB)	Educación básica
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura básica
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN)	Obligaciones financieras
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares, construcción y rehabilitación de infraestructura de educación básica y superior

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y para adultos
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura, saneamiento financiero, fortalecimiento de proyectos de investigación, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Manual de Transferencias* 2016, INAFED.

La asignación de recursos para cada Fondo se da a través de fórmulas de distribución establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, donde para cada uno se consideran variables como infraestructura, recursos asignados un año anterior y número de personas que solicitan acceder al servicio correspondiente al Fondo. Sin embargo, la mayor cantidad de recursos se centran en los Fondos que están destinados a educación y salud.

Por otro lado, se encuentran las Participaciones a Entidades Federativas (Ramo 28), éstos, al igual que el Ramo 33, están normados en la Ley de Coordinación Fiscal. La intención es transferir recursos a los gobiernos estatales y municipales para dar cumplimiento a los objetivos particulares, establecidos en los Convenios de Coordinación y Colaboración. Sin embargo, su utilización no está etiquetada por la Federación, por lo que es el estado o municipio quien decide cómo usarlo, con la limitante de que no se pueden transferir recursos entre fondos.

Las Participaciones del Ramo 28 provienen de la distribución de los recursos de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada para cada año fiscal, además de considerar la actividad económica y petrolera. Su carácter es considerado resarcitorio, ya que asigna recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y recaudación. Los fondos que conforman el Ramo 28, se muestran en la Tabla 5.

**Tabla 5. Distribución de Entidades Federativas a Municipios**

<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>% a Municipios</b>
Fondo General de Participaciones	20%
Fondo ISR	NA
Fondo de Fiscalización a Entidades Federativas	20%
Participaciones por el IEPS Gasolinas	20%
Fondo de Fomento Municipal	100%
Incentivos Económicos	NA
IEPS	20%
Participaciones por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	20%
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	20%
0.136% de la RFP	100%
Fondo de Compensación de Repecos e Intermedios	NA
Participaciones por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles	NA
Participaciones por el Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para la asignación de recursos a estos Fondos también se consideran las fórmulas de distribución de la Ley de Coordinación fiscal, las variables preponderantes son población y recaudación local. Con el objetivo de que los estados y municipios puedan satisfacer la demanda de su comunidad y también como incentivo a que éstos fortalezcan las herramientas de recaudación.

Retomando la información del Cuadro 3, la asignación de los recursos del Ramo 28, no tiene un carácter progresivo y esto puede explicarse debido a que conceptualmente este Ramo está enfocado principalmente al desarrollo social, pero toma como base de la fórmula la recaudación estatal, a pesar de que los estados y municipios más marginados no tienen una estructura de recaudación sólida que permita captar más recursos. Por lo que, al final, se convierte en un ciclo vicioso en el

que los estados más marginados reciben menos recursos y, por ello, no pueden crecer.

Mientras tanto, el Ramo destinado a Provisiones Salariales y Económicas, también conocido como Ramo 23, forma parte del Gasto Programable de la Federación y su función es atender contingencias de índole salarial o económica (CEFP, s.f) y tiene como objetivo propiciar el desarrollo regional, prevenir desastres naturales y participar en programas y subsidios específicos, de acuerdo con las necesidades de cada entidad; por lo que incorpora los siguientes grandes rubros:

- Provisiones salariales
- Provisiones económicas
- Provisiones salariales y económicas
- Desarrollo Regional
- Otras provisiones económicas
- Gastos asociados a ingresos petroleros

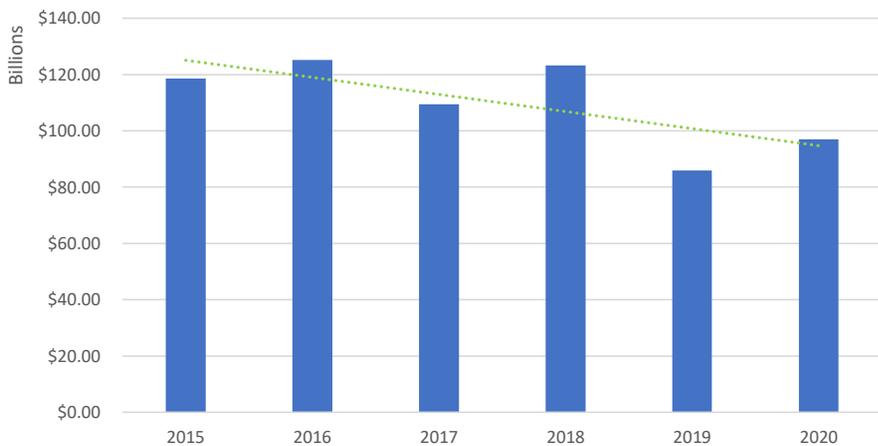
Sin embargo, la flexibilidad que tiene el ramo tanto para sus objetivos, como para su asignación, ha complicado su fiscalización. Asimismo, la creación y desaparición de programas y subsidios en cada rama; y la transferencia de recursos a gobiernos locales representan posibles focos de atención, ya que su discrecionalidad en la asignación puede interpretarse como un control político.

La mayor parte de los recursos del Ramo 23, se han concentrado en el rubro de “otras provisiones económicas”, considerado como uno de los programas con mayor grado de discrecionalidad. De 2017 a la fecha cuenta con un 44% en promedio de los recursos, mientras que, en 2020, éste representa el 54% (71.05 mil millones de pesos) del total del Ramo.

Uno de los problemas que presenta el rubro de “otras provisiones económicas” es la composición de programas y subsidios que no cuentan con reglas de operación ni lineamientos, a su vez, falta un planteamiento claro de los objetivos a los que se destinan los recursos. Tal

como lo menciona Campos (2018), el Ramo 23 es el único ramo de los generales que no se regula por ninguna Ley y queda sujeto a la discrecionalidad y cuestiones políticas y de partidos. Situación por la cual, el presente gobierno, propuso disminuir progresivamente los recursos destinados a dicho Ramo, sin embargo, varios gobernadores y presidentes municipales consideraron que la reducción de estos ingresos provocaría problemas financieros a los estados, ya que gran parte de estos recursos son utilizados en infraestructura. En 2019, los recursos del Ramo 23, se redujeron un 30.2%, para 2020 éste tuvo un incremento de 12.8%, aunque como se aprecia en la Gráfica 4, los recursos destinados han ido en decremento.

**Gráfica 4. Evolución del Ramo 23 (2015-2020).  
Precios constantes 2013**



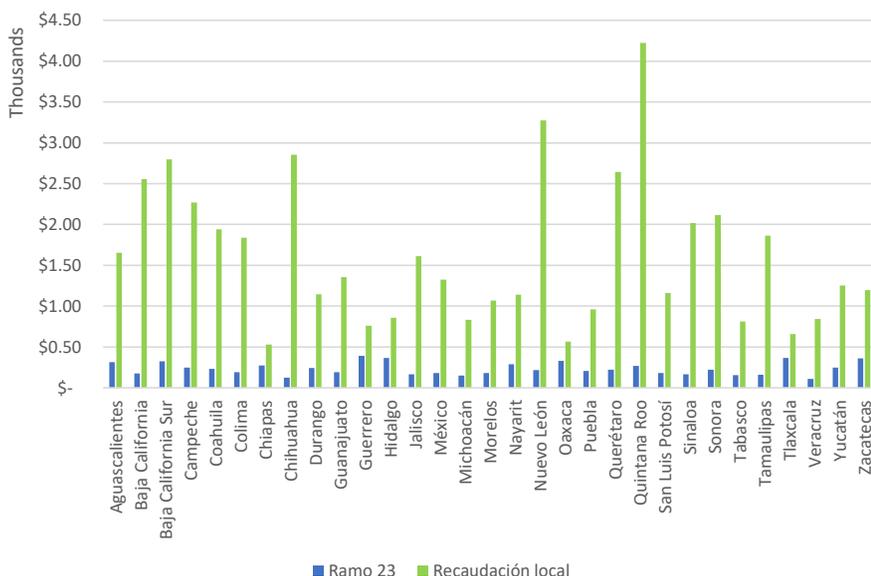
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

La discusión del Ramo 23 tiene dos vertientes, el primero es la opacidad del Ramo, si bien, su concepción fue para apoyar el desarrollo regional, los resultados en cuestión de crecimiento y bienestar no son alentadores. El segundo, es la dependencia que tienen los estados y municipios a la recepción de este recurso, es decir, no se han fortalecido los mecanismos para que éstos puedan recaudar recursos propios.

En este último punto, la falta de infraestructura para una recaudación eficiente ha permeado principalmente en los estados con mayor pobreza, como se puede apreciar en la Gráfica 5, hay estados como Quintana Roo, Nuevo León o Chihuahua, en los que los ingresos vía Ramo 23 representan entre el 4 al 6%, si se compara con sus ingresos vía recaudación local.

Sin embargo, estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, el diferencial per cápita entre la recaudación local y las transferencias federales, vía Ramo 23, es poco. Oaxaca recauda aproximadamente \$527.22 por persona, sin embargo, sus ingresos per cápita vía Ramo 23, son de \$274.25; para Guerrero y Chiapas su recaudación local per cápita es de \$759.26 y \$527.22 respectivamente, mientras que los ingresos per cápita por este Ramo son de \$392.61 y \$274.25, lo que representa más del 50% de los ingresos que recaudan localmente.

**Gráfica 5. Promedio per cápita 2014-2018 de la Recaudación local y Ramo 23. Precios constantes 2013**

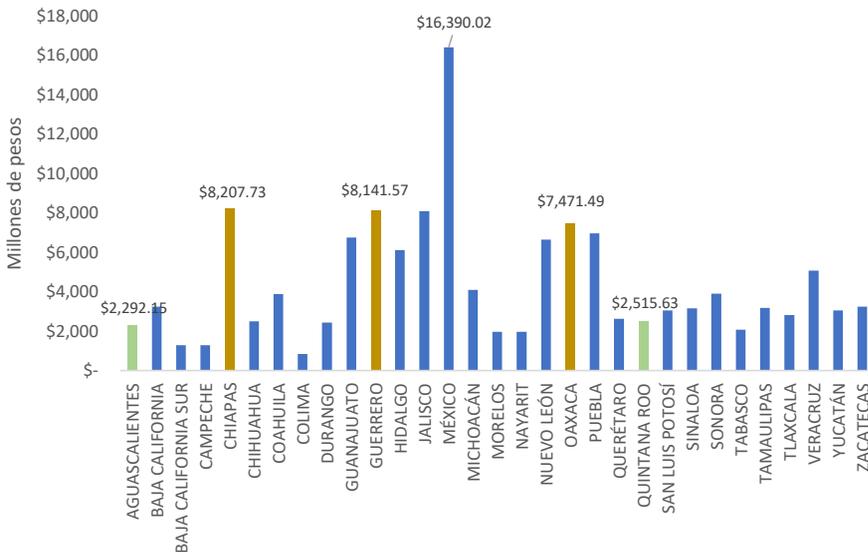


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Mientras tanto, si se analizan los montos pagados correspondientes al ramo 23 por entidad federativa, se puede apreciar, que estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, reciben gran parte de los recursos, siendo los subsidios: “Proyectos de Desarrollo Regional” y “Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal” los que tienen mayor participación en la asignación del dinero. Sin embargo, los resultados en cuestión de crecimiento y bienestar no han estado presentes.

Por otro lado, como se aprecia en la Gráfica 6, las entidades como Aguascalientes y Quintana Roo, reciben una cuarta parte de los recursos asignados a las entidades antes mencionadas, pero en cuestión de desarrollo humano se encuentran por arriba de la media nacional.

**Gráfica 6. Acumulado de recursos pagados vía Ramo 23 2015-2019<sup>9</sup>**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Transparencia presupuestaria.

9 Se omite la información de Ciudad de México, debido a que su dinámica y los subsidios recibidos por parte del Ramo 23 son diferentes y en términos generales, no se pueden comparar.

Es necesario reformular la participación de la Federación para el desarrollo regional, no sólo en cuestión de dar o no dar recursos, sino de poder crear mecanismos para disminuir la dependencia financiera de los estados y municipios hacia la Federación, así como de crear instrumentos certeros para la fiscalización de estos Ramos.

El mantenimiento de transferencias federales con objetivos tan abiertos, que van desde atender desastres naturales, hasta cubrir posibles incrementos a los salarios y el pago de plazas nuevas que no se encontraban consideradas, crea un ambiente económico y político de desconfianza sobre el uso de los recursos, debido a que no sólo permite agregar todo lo que no estaba considerado, sino que, además, el intercambio de los recursos entre programas y subsidios que están dentro del Ramo es un común denominador.

Asimismo, es importante no sólo cuestionar la conveniencia de la centralización o no centralización del ingreso, sino la discrecionalidad en la asignación de los recursos por parte del ente decisor. Analizar para el caso mexicano hasta dónde es potestad de la Federación decidir sobre los recursos y su utilización y hasta dónde, son los estados y municipios los que podrán tomar esta decisión, siempre y cuando se haga siguiendo una lógica de eficiencia económica.

## 5. Conclusiones

Si bien, es cierto que uno de los objetivos principales del Ramo 28 y 33, es la búsqueda de una reasignación y redistribución más equitativa de los recursos, estos no siempre terminan por satisfacer las necesidades en cuestión de educación, salud, seguridad e infraestructura. Independientemente de que sean recursos etiquetados (Ramo 33) o bien de libre asignación (Ramo 28).

Por otro lado, existe un debate sobre si debe permanecer el Ramo 23 debido a que tiene elementos discrecionales tanto en su asignación –ya que no está normado por la Ley de Coordinación Fiscal– como en su gasto. Sin embargo, esto no puede generalizarse, pues estos recursos al

ser destinados sin restricción aparente han funcionado como complemento a los recursos transferidos por la Federación.

De acuerdo con el Gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, su plan económico está basado en la austeridad, por lo que se redujo el Ramo 23. Lo que en términos generales afecta el funcionamiento de los Estados, ya que si bien existen problemas de fiscalización, el reducir o desaparecer el Ramo 23 no traerá beneficios, pero sí podría generar problemas importantes para las entidades federativas con menor nivel de actividad económica y mayores rezagos administrativos.

Por un lado, los rubros del Gasto Federalizado enfrentan problemas de equidad y transparencia, tanto en la distribución como en el ejercicio de los recursos, sin importar que existan programas establecidos, como el Ramo 33 o que permitan una mayor flexibilización como el Ramo 23 y 28. Éstos no tienen trazados mecanismos claros para cumplir los objetivos de desarrollo social por parte de los estados, ni tampoco la evaluación que debiera realizar la Federación, principalmente del Ramo 23.

Por otro lado, la mayoría de los programas persiguen objetivos limitados a los ciclos políticos, por lo que no existe una eficacia en las gestiones administrativas en la mitigación de la pobreza, marginación e inseguridad. Debido a esto, antes que buscar una reducción sustancial de los recursos que transfiere la Federación, es importante reestructurar no sólo los mecanismos de distribución donde impere la transparencia, sino fortalecer las herramientas de recaudación, administración y técnicas contables dentro de los municipios y estados, además de brindar incentivos para que éstos mejoren o innoven la calidad de su recaudación, con la finalidad de lograr una descentralización no sólo de gasto, sino de los ingresos, y que a su vez puedan dar solución a los problemas sociales.

Finalmente, es necesario emprender la descentralización en México atendiendo a las buenas prácticas y trabajando inicialmente en el rediseño de nuestro federalismo fiscal, en el cual al menos tres temas deben ser considerados: descentralización de los ingresos, la inclusión de transferencias con objetivos de igualdad y el desarrollo de ca-

pacidades técnicas y administrativas en los gobiernos subnacionales y locales, siendo necesario estudiar a fondo cada uno de estos elementos y valorar la posibilidad en tiempo y forma, objetivos que serán desarrollados en próximas investigaciones.

## Bibliografía

- Arends H. (2017). “More with less? Fiscal decentralization, public health spending and health sector performance”, *Swiss Political Science Review*, vol. 23(2), 144-174.
- Baskaran T., *et al.* (2016), “Fiscal federalism, decentralization and economic growth: a meta-analysis”, *Economic Inquiry*, vol. 54(3), 1445-1463.
- BID (1997). *América Latina después de una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., BID, 317.
- Campos M. (2018). “Arquitectura del Ramo 23”, *México Evalúa*, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. Disponible en: [https://www.mexicoevalua.org/pdf\\_icon.png](https://www.mexicoevalua.org/pdf_icon.png)
- CONEVAL (2018). “Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017”, México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudio\\_descentralizacion\\_1997\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudio_descentralizacion_1997_2017.pdf)
- De la Cruz, R. (2010). “Descentralización y desarrollo local en América Latina”, en *Diario Oficial de la Federación*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014-2020.
- Gamas J. (1996), “El Estado Federal: orígenes Realidades y Perspectivas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales, Núm. 54-55, pp. 117-144.
- Gemmell, N., *et al.* (2013) “Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending versus Revenue decentralization”, *Economic Inquiry*, vol. 51 (4), 1915-1931.

- 
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Finanzas públicas estatales y municipales*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Datos_abiertos)
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. INAFED (2016). *Manual de Transferencias Federales, 2016*. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual\\_de\\_Transferencias\\_Federales\\_para\\_Municipios](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios)
- Kyriacou, A., *et al.* (2015), “Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of Good Governance”, *Paper in Regional Science*, 94(1), pp. 89-107.
- Ma, G. y Mao, J. (2017). “Fiscal Decentralisation and Local Economic Growth: Evidence from a Fiscal Reform in China”, *Estudios Fiscales, The journal of applied public economics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2017.12148>
- Martinez-Vazquez J., *et al.* (2017) “The Impact of fiscal decentralization: a survey”, *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- Muinelo-Gallo, L. y Rodríguez A. (2014). “Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay”, *Estudios Económicos*, 41(2), 219-250.
- Nwon, O. (20013), “Fiscal decentralization: an effective tool for government reform”, *Public Administration*, 91(3), 544-560.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, trad. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Oates, Wallace (2008), “On the Evolution of Fiscal Federalism, Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, 2(LXI), pp. 313-334.
- OECD (2019), “Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers”, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris. <http://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- PNUD (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 24.

- Porto, A., *et al.* (2018). “descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina”, *Documento para discusión* No. IDB-DP-557, BID.
- Ramírez, E. (2017). “México, Federalismo Fiscal: ¿Una lenta o nula convergencia?”, en *Equidad Fiscal, México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo*, 5, pp.369-401, Juan Pablos Editor. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/331516460>
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002). “Beyond the Fiction of Federalism Macroeconomic Management in Multitiered Systems”, *World Politics*, 54, pp. 494-531.
- Tiebout, Charles (1956). “A Pure Theory of Local Government Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Transparencia presupuestaria. Consulta. Recuperado de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- Weingast, B. (1995). “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development”, *Journal of Law, Economic and Organization*, 11(1), 1-31.
- Weingest, Barry (2009). “Second Generation Fiscal Federalism, The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- Weingest, Barry (2014). “Second Generation Fiscal Federalism, Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, en *World Development*, 53, pp. 14-25.