



*Los Incentivos Perversos del Federalismo
Fiscal Mexicano. La Necesidad
de un Nuevo Modelo*
Alfonso Mendoza Velázquez (coord.)
México,
FCE
2018

ISBN: 9786071660367

Luis Amado Sánchez Alcalde¹

El estudio sobre la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos se encuentra en un momento prolijo, no sólo en el mundo anglosajón sino también en la región de América Latina y el Caribe, y es que parece que los gobernantes vienen cometiendo error tras error al momento de cumplir sus funciones, por lo menos en el ámbito económico. ¿El Estado falla?, esta es una interrogante tal vez incómoda para los economistas del bienestar. Sin embargo, la respuesta que se propone es que “Sí”, el Estado falla, y es que visto como una institución gubernamental está conformado por personas, por lo que no hay razón para creer que los burócratas y políticos actúen de forma benevolente a favor de los ciudadanos (Tullock, 2002; Buchanan, 2005).

Partiendo del punto anterior, se presenta la reseña de una obra imprescindible de leer no sólo para aquellos economistas que estudian el sector público, sino para todo aquel que en general le preocupe el modo como el Estado asigna el bien público local: *Los incentivos perversos de federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*. Esta obra, coordinada por Alfonso Mendoza Velázquez y elaborada por un conjunto de autores de alto nivel (incluyendo el mismo coordinador), presenta una serie de trabajos empíricos sobre el federalismo fiscal en México y los incentivos no deseados que este modelo ha generado

1 Doctorante en Estudios Sociales, Línea de Economía Social, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México.

el tiempo, afectando así la provisión de los bienes y servicios públicos para los ciudadanos. El libro se compone de tres partes: (i) Incentivos perversos: consecuencias del mal diseño, (ii) Competencia política, corrupción y crecimiento, y (iii) Deuda y brecha crediticia de los gobiernos locales.

Esta reseña abarca sólo la primera parte ya que se ha considerado importante brindarle el espacio suficiente. Dicha sección se compone a su vez de tres artículos escritos por Noel Pérez Benítez y Héctor J. Villarreal Páez con el tema “El espacio fiscal de los estados: definición e implicaciones”, luego Carlos M. Urzúa y Alberto Velázquez presentan el tema “Errores fiscales en el ámbito federal” y, por último, Fausto Hernández Trillo expone “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”. A continuación, se resume cada uno de estos artículos, se comentan de manera individual y al final de forma conjunta.

En el trabajo de Pérez Benítez & Villarreal Páez (2018) se expone la actual situación de las entidades federativas sujetas al marco legal vigente (la Ley de Coordinación Fiscal-LCF), su capacidad de gasto y su alta dependencia respecto a las transferencias intergubernamentales (Ramo 33 y Ramo 28), que aumentaron en los años de bonanza de la renta petrolera. El objetivo del trabajo es, a través de la teoría del espacio fiscal, proponer ciertos indicadores para evaluar la capacidad de gasto de las entidades federativas. Se parte del hecho de que esta capacidad es muy sensible ya que depende mucho de las transferencias y, en este sentido, se añade una reflexión más profunda que sobrepasa la cuestión contable. Puesto que, siendo México un país federal, parece contradictoria la presencia de las transferencias no condicionadas como las participaciones del Ramo 28 pues “[...] en muchos sentidos significa la anulación de la coordinación fiscal, y abandonar cualquier espíritu federalista para pasar a ser un país centralista en términos fiscales” (Pérez Benítez & Villarreal Páez, 2018: 25). Es decir, para los autores el problema de dependencia de las transferencias intergubernamentales confronta a las finanzas públicas mexicanas con el concepto propio de federalismo fiscal.

Los autores enuncian un concepto de espacio fiscal que en suma cuenta es la capacidad de los gobiernos para financiar su gasto sin poner en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas públicas. A partir de lo anterior se pretende medir (como una primera aproximación) el espacio fiscal de las entidades federativas de México, tomando en cuenta el total de las transferencias federales para el periodo 2010-2016, la tasa de interés promedio ponderada al primer trimestre del 2017 y el plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de los financiamientos al primer trimestre del 2017. Finalmente, se proponen cinco indicadores para estimar el espacio fiscal de los estados (Pérez Benítez & Villarreal Páez, 2018: 37): (i) Dependencia fiscal (ingresos provenientes de las transferencias federales como porcentaje de los ingresos totales); (ii) Carga de la deuda (saldo de la deuda pública del año previo, variación en el saldo de la deuda pública entre el año previo y el nivel de deuda proyectado en cinco años); (iii) Acceso al financiamiento (necesidades brutas de financiamiento medidas a través del balance fiscal aprobado para el ejercicio en curso, diferencial entre la tasa actual de la deuda y las opciones de financiamiento en el mercado, diferencial entre la tasa de interés y la tasa del crecimiento del PIB); (iv) Perfil de la deuda (Promedio de vencimiento de los financiamientos, porcentaje de créditos respaldados con bonos cupón cero, deuda estatal garantizada como porcentaje de la deuda total); y (v) Necesidades de ajuste (brecha primaria, variación en el gasto de pensiones y salud en los próximos 25 años).

El estudio concluye en tres grandes futuras investigaciones: (i) El modelo de coordinación fiscal en México está llegando a su fin, esto debido (probablemente) al diseño centralizador con el que fue concebido; (ii) los esfuerzos de descentralización del periodo 1997-2014 han tenido muy pocos incentivos a la responsabilidad fiscal y en lo futuro los recursos transferidos podrían disminuir debido a factores externos (precio del petróleo); y (iii) en términos jurídicos las obligaciones de las entidades federativas son muy ambiguas. En este sentido, se necesitan modificar leyes y tener mejores instrumentos del federalismo como el espacio fiscal que se propone como una medida de evaluación de la

responsabilidad de las entidades federativas. Por lo tanto, un cambio en la LCF parece inminente.

Comentario: Proponer como instrumento de evaluación al espacio fiscal se hace necesario y refleja la inclusión de la teoría de frontera del campo de la economía pública. Sin embargo, para que el instrumento sea válido debe asegurarse de que la información estadística sea confiable y oportuna y, seguramente, en lo posterior dicho instrumento se podrá ir actualizando e incluso convertirse en un índice muy bien elaborado del espacio fiscal de las entidades federativas mexicanas.

El segundo artículo es el trabajo de Carlos M. Urzúa y Alberto Velázquez donde se hace un análisis sobre las reformas metodológicas de la LCF. Se abarcan dos reformas importantes: (i) en el ámbito del sector educativo con el cambio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y (ii) sobre el Fondo General de Participaciones (FGP). En el contexto del FAEB, Urzúa & Velázquez (2018) primero describen de una forma asertiva las etapas del federalismo del gasto educativo, siendo estas cuatro: (i) Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de los convenios de descentralización de la educación básica (1925 -1997); (ii) Creación del FAEB (1998-2007); (iii) Se introducen fórmulas para la asignación de los recursos del FAEB (2008-2014); y (iv) Desaparece el FAEB y se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) con cuatro sub-fondos (2015 en adelante). Un aspecto importante a destacar en este proceso es la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien lejos de aportar al espíritu del federalismo educativo ha centralizado dicho proceso.

Los autores ponen atención a las dos últimas etapas descritas. En la tercera, la inclusión de las fórmulas para la distribución de los recursos a las entidades fue lo novedoso. Sin embargo, es ahí en donde se evidenciaron imprecisiones y errores, puesto que, finalmente, en dichas fórmulas se castigaron a ciertas entidades y se premiaron a otras. Esto conllevó a que durante el periodo 2008-2014, la transferencia del FAEB tuvo una gran distorsión. Hacia la cuarta etapa del federalismo educa-

tivo el FAEB desaparece y es sustituido por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) el cual no tiene una fórmula de distribución y está conformado por cuatro fondos: (i) Nómina del sector educativo, (ii) gastos de operación, (iii) gasto de compensación y (iv) otros gastos corrientes. Esta nueva etapa que empieza en el 2015 y se mantiene actualmente tiene un trasfondo que dista del espíritu del federalismo, pues en la modificación hecha a la LCF se indica que la SEP establecerá un sistema de administración de nómina, es decir, el gasto estará centralizado y por ende la educación pública parecería estar sólo en un estado de desconcentración y no de descentralización. En el caso del FGP, se hizo un cambio de raíz en cuanto a la distribución en el año 2007. No obstante, los cambios que se hicieron no mejoraron la situación, sino que las nuevas fórmulas premiaban la recaudación nominal y no el esfuerzo fiscal de cada entidad federativa. Los autores conscientes de esto proponen regresar a la fórmula original que operaba hasta el 2007, adecuar la fórmula actual, o diseñar una nueva que premien a los estados con una mayor actividad económica y un mejor esfuerzo recaudatorio.

Las conclusiones de los autores son muy puntuales y se puede resumir en lo siguiente: el ámbito federal requiere de un respaldo técnico idóneo, así el Congreso de la Unión requiere de asesoría en materia económica, oportuna y apartidista.

Comentario: El análisis sobre el FONE pone de manifiesto el estado de la descentralización de la educación en México, y es que siendo este un país federal se esperaría que la dinámica del sector no sólo sea una desconcentración administrativa, sino que se comporte incluso como una devolución (siguiendo la terminología del tema en cuestión). A esto se le puede agregar lo siguiente: ¿Cuál es el impacto de la descentralización educativa sobre el logro escolar? Es una interrogante que debiera ser respondida en el futuro, ya que el federalismo tiene el objetivo de mejorar el bienestar de los ciudadanos. En el caso del FGP, pareciera que el problema tuviera una solución simple al arreglar las fórmulas; sin embargo, los diseñadores de instrumentos de política saben que esto

no es fácil. En resumen, los autores evidencian, una vez más, que el problema pareciera encontrarse en el diseño de las transferencias intergubernamentales.

El tercer artículo está escrito por Fausto Hernández Trillo quien expone el tema “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”. El autor comienza reflexionando que la descentralización no puede arreglar todos los problemas a los que se somete el sector público y luego presenta al lector la interrogante de por qué los estados mexicanos no han optado por la secesión, si algunos han precisado que no están de acuerdo con el sistema de coordinación fiscal. Trillo invita al lector a tener una idea firme de que las relaciones intergubernamentales en México incentivan a los gobiernos subnacionales a tener una conducta perversa (Hernández Trillo, 2018). El objetivo es revisar el proceso de descentralización en México y discutir sus debilidades y áreas de mejora.

El ejercicio sobre la viabilidad financiera de los estados llama mucho la atención, pues indica que algunos tendrían la capacidad de abandonar la federación, pero otros requieren de ésta para existir. Los resultados de tal cálculo favorecen a los estados petroleros de Campeche, Tabasco y Veracruz, y otros del norte; pero muestra que los estados pobres como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y otros no son viables financieramente. ¿Por qué no se ha dado entonces la secesión?, la respuesta es compleja y se puede encontrar en la apertura de la “válvula de escape” llamada descentralización, que en cierta medida ha hecho posible la unión, pero también deben tenerse en cuenta los aspectos económicos y políticos.

La descentralización (que en términos prácticos funcionó como un sistema unitario descentralizado) ha conllevado a que el gasto federalizado (las transferencias intergubernamentales) se haya incrementado en la última década, y en palabras del autor, esta descentralización del gasto iniciada en los años 90 no ha cumplido su objetivo básico, sino que ha contribuido a empeorar los indicadores sociales (Hernández Trillo, 2018: 79). Dado que esto requiere de una solución, el autor indica cier-

tos principios rectores necesarios para reformar el modelo actual: Autonomía, Equidad vertical, Solidaridad, Eficiencia, Transparencia y Coordinación. Asimismo, hay tres modelos propuestos que podrían reformar el sistema: (i) Modelo actual con retoques, (ii) Modelo con concurrencia de impuestos federales y estatales y (iii) Modelo de autonomía fiscal plena. Finalmente, Trillo indica que para hacer la reforma no hay que tratar a los gobiernos subnacionales como entes con un nivel homogéneo de desarrollo y entre otros aspectos atacar la inequidad horizontal.

Comentario: Trillo es frontal al indicar que el modelo actual de federalismo es el que produce los incentivos perversos de los gobiernos subnacionales, poniendo en reflexión de qué tan federal es el modelo de gobierno mexicano. Por otro lado, los principios rectores mencionados en el párrafo anterior se asemejan a las condiciones del modelo institucionalista de Weingast (2009), y esto quiere decir que el autor afronta el problema con instrumentos de teoría de frontera, necesaria e indispensable para aquellos académicos y técnicos que trabajan en el análisis de la caja negra del sector público.

Comentario final

Esta sección del libro se podría resumir en que el problema del federalismo mexicano se encuentra en la gran dependencia del gasto federalizado, entonces, el modelo falla y ésta se encuentra en el origen. En la literatura abundan una serie de teorías y evidencias empíricas que señalan que las transferencias, en vez de ayudar a la equidad vertical y horizontal de los gobiernos, generan problemas de dependencia y pereza fiscal (el efecto *flypaper* por ejemplo). Pero tal vez el problema en México no sea en sí las transferencias sino las instituciones detrás; como diría Prud'Homme (1995), el problema no es la descentralización en sí sino cómo ésta se lleva a cabo. Asimismo, perversidad y mal comportamiento podrían ser los adjetivos que mejor definan el modo de proceder de algunos gobiernos subnacionales mexicanos, pero esto provocado por el modelo implantado; sin embargo, no puede haber una victimización ya que el Estado está conformado por personas, las cuales pueden

tener (según la teoría) su propia función de utilidad. Esto último lleva a recordar a la hipótesis del burócrata maximizador de presupuesto como falla de gobierno/Estado que se ha analizado mucho dentro de la teoría de las ciencias políticas, y también en la economía, cuando se introduce el estudio de la *public choice*. En este contexto, pareciera que los estudios analizados atisban hacia la teoría de la descentralización fiscal de segunda generación y esto a nivel académico, pero también técnico, es necesario pues se requiere estudiar las finanzas públicas desde el enfoque institucional. Finalmente, merece que en próximas publicaciones la nueva teoría de descentralización fiscal sea notoria, analizando así al Estado como un agente que puede fallar, así como el mercado.

No está de más finalizar esta reseña indicando que es necesario la lectura de otros trabajos publicados por los autores referidos, hay mucho que aprender de su análisis agudo y perspicaz.

Bibliografía

- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía* (33), pp. 203 - 221.
- Hernández Trillo, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México. En A. Mendoza Velázquez, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza Velázquez, A. (2018). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Benítez, N., & Villarreal Páez, H. J. (2018). El espacio fiscal de los estados. Definiciones e implicaciones. En A. Mendoza Velázquez, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201 - 220.
- Tullock, G. (2002). *People Are People: The Elements of Public Choice*. En G. Tullock, A. Seldon, & G. L. Brady, *Government Failure*. Washington, D.C.: Cato Institute, pp. 3-16.
- Urzúa, C. M., & Velázquez, A. (2018). Errores fiscales en el ámbito federal. En A. Mendoza Velázquez, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, B. (2009). "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives". *Journal of Urban Economics* (65), pp. 279 - 293.