

DETERMINANTES DEL GASTO ESTATAL EN MÉXICO

Horacio Enrique Sobarzo Fimbres

El Colegio de México

Lucía Atzimba Ruiz Galindo

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

María Guadalupe García Salazar

Agosto, 2009

I INTRODUCCIÓN

El actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México ha sido objeto de modificaciones importantes a lo largo de las últimas tres décadas. En los ochenta a raíz de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), los estados prácticamente renunciaron a su capacidad recaudatoria, al ceder al gobierno federal el grueso de los impuestos de base amplia. Esta década se caracterizó por una fuerte centralización de las actividades de recaudación y gasto en el gobierno federal. Por su parte, los gobiernos estatales, pese a las crisis económicas, vieron incrementados sus ingresos por concepto de transferencias, esencialmente del tipo no condicionadas (participaciones).

La década de 1990, en cambio, y en buena medida como resultado de los procesos de apertura política, se caracterizó por una creciente descentralización del gasto hacia las entidades federativas, en rubros tan importantes como el educativo y la salud, entre otros. En 1998, este proceso de descentralización de gasto se formalizó en lo que hoy se conoce como el Ramo 33, que agrupa a casi la mitad del gasto de los estados en forma de transferencias condicionadas. A diferencia de la década de 1980, durante los noventa se establecieron reglas y fórmulas de asignación que prácticamente, cancelaron el alto grado de discrecionalidad con que contaba el poder ejecutivo para asignar el gasto en el territorio nacional.

Desde 1998, el proceso de descentralización continuó y a éste se añadió la fuerte participación de los gobiernos estatales en el uso de los recursos provenientes de los excedentes petroleros, surgidos a raíz de los altos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. Este proceso, por supuesto, se revirtió a raíz de la crisis económica mundial y sin duda en el año 2010 habrán de observarse ajustes importantes en el gasto público.

Una evaluación de las casi tres décadas que siguieron a la introducción del IVA en 1980 revela una participación creciente de las entidades federativas en materia de ingresos y gastos públicos, vis à vis el gobierno federal. Por ejemplo, mientras que en el periodo 1980-2006 el PIB registró un crecimiento en términos reales de 93.7%, las participaciones e incentivos a entidades federativas lo hicieron prácticamente el doble (188.9%). A su vez, el gasto estatal creció en el periodo 1993-2006 a una tasa promedio anual de 7.1% en términos reales. En la actualidad, de cada peso de gasto público más de 60% lo ejercen los gobiernos subnacionales, frente a un monto menor a 40% que ejerce el gobierno federal.

Es importante mencionar que este proceso de descentralización del gasto no ha estado exento de problemas y, en alguna medida, los gobiernos estatales se han convertido en meros ejecutores del gasto, sin necesariamente tener capacidad para influir en los resultados finales. Una breve descripción del estado actual de las relaciones fiscales intergubernamentales en México sería entonces que, por el lado del ingreso, la recaudación está fuertemente concentrada en el gobierno federal, en tanto que, por el lado del gasto, particularmente a raíz de la descentralización educativa que inicia en 1993 y que posteriormente se formaliza con la creación del Ramo 33, las entidades federativas adquieren una importancia creciente como ejecutores del gasto público, registrándose así un marcado desequilibrio vertical entre estas actividades.

El fenómeno, por supuesto, no ha sido exclusivo de México sino que se ha registrado en una gran cantidad de países, destacando los llamados países en desarrollo. En particular, en América Latina se habla que la creciente capacidad de ejercicio de gasto en el ámbito subnacional incluso ha dado origen a problemas de manejo macroeconómico. Estos procesos se han dado en contextos políticos e institucionales en ocasiones adversos (Tanzi, 1996 y Prud'homme, 1995), y han producido esquemas que a menudo se han traducido en esquemas de gasto poco eficientes.

En este contexto, el presente trabajo busca aportar algún elemento adicional que permita una evaluación más puntual del proceso de descentralización en México en su conjunto, mediante la estimación del llamado efecto matamoscas (*flypaper effect*). Este efecto sugiere que, como resultado de un esquema de transferencias intergubernamentales, se propicia en ocasiones un sobre estímulo al gasto público. En esencia, la respuesta del gasto público local a las transferencias debería, en teoría, ser equivalente a un aumento similar en el ingreso privado. Puesto de manera diferente, desde el punto de vista de la teoría de finanzas públicas, se supone

que las comunidades se comportan como si maximizaran una función de utilidad del ciudadano típico (votante mediano), mismo que estaría sujeto a una restricción presupuestal. En estas condiciones, una transferencia no condicionada debería estimular el gasto público de acuerdo a la elasticidad ingreso de la demanda. Esto debería entonces provocar un aumento en el gasto en bienes públicos y privados, induciendo así una reducción de la carga impositiva y, en consecuencia, una reducción en el gasto de los ciudadanos en bienes privados. Es decir, la teoría tradicional sostiene que las transferencias intergubernamentales deberían reemplazar al ingreso local, dejando inalterado el monto del gasto público.

Sin embargo, abundante literatura empírica ha documentado que las transferencias no condicionadas pueden provocar un efecto de sobre estímulo del gasto, frente a lo que ocurriría si este monto de recursos se distribuyera directamente a los residentes de la localidad (Gramlich, 1977; Fischer, 1981; Gamkhar y Oates, 1996). En otras palabras, la existencia del efecto matamoscas se presentaría cuando las transferencias a los gobiernos locales se gastan, en lugar de transferírseles a los ciudadanos vía una reducción en los impuestos, resultando así un gasto público mayor que el que demandaría el votante mediano. Como se verá en el documento, existe una diversidad de explicaciones para la existencia de este fenómeno, que van desde ilusión de parte de los votantes, errores de especificación, efectos sustitución de impuestos, así como la presencia de variables políticas y grupos de interés burocráticos. Adicionalmente, como lo documenta Melo (2002), los contextos y arreglos institucionales de cada país son también determinantes de la presencia y magnitud de este efecto.

El contenido del documento es el siguiente: en la sección 2 se analizan los antecedentes principales y se describe la evolución de los cambios operados en las dos últimas décadas en materia de ingreso y gasto públicos por ámbitos de gobierno. La sección 3 describe las características del sistema actual y hace referencia a las implicaciones de la descentralización del gasto y en particular al llamado efecto matamoscas.

II ANTECEDENTES

II.1 EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

II.1.1 *Evolución de los ingresos públicos*

Si bien la historia de las relaciones fiscales intergubernamentales en México puede ubicarse en el surgimiento de las convenciones nacionales fiscales, en los años 1925, 1943 y 1947, es a partir de 1980, con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), cuando se crea lo que es hoy el sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF), y se le da forma al actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales

La modificación más trascendental fue que con la introducción del IVA, a cargo del gobierno federal, los estados prácticamente cedieron al gobierno central la función recaudatoria de su fuente principal de ingresos, que era su participación en el llamado impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM). Debe recordarse que, aunque el IVA se introdujo como un impuesto federal, después de 1980 las entidades continuaron desempeñando una función recaudatoria, es decir, continuaron participando en la administración del impuesto, en el entendido de que gobierno federal sería quien recaudaría los impuestos de base amplia y, a su vez, participaría a las entidades al menos los ingresos suspendidos antes del cambio en 1980, en forma de transferencias no condicionadas.

En un periodo de abundancia petrolera, esta modificación fue posible no solo por el fuerte centralismo y control político en la presidencia de la república, sino también porque la bonanza petrolera permitió que bajo el nuevo sistema de participaciones, ninguna entidad empeorara, en términos de los ingresos recibidos. De hecho todas tuvieron una mejoría.

En su origen, el sistema de participaciones tuvo un carácter fundamentalmente resarcitorio, es decir, las participaciones a los estados se distribuían con el criterio de compensar a los estados por los ingresos que obtenían en el sistema anterior.

Con el paso de los años, el sistema de distribución de participaciones fue objeto de modificaciones en los criterios de reparto. Hasta 2007, el Fondo General de Participaciones (FGP), con mucho el más importante del total de participaciones a los estados, se distribuyeron bajo los siguientes tres criterios: 45.1 por ciento en base al número de habitantes, 45.17 por ciento en base a los llamados impuestos asignables territorialmente y el restante 9.66 por ciento

en función inversa a los dos criterios anteriores.¹ A partir de 2008, como resultado de una reforma fiscal, los incrementos se rigen, adicionalmente, por el crecimiento del PIB y recaudación de ingresos propios, si bien debe subrayarse que el impacto de estos dos nuevos criterios será muy pequeño, ya que la fórmula nueva, si bien los incorpora como criterios nuevos, adicionalmente a los ya existentes, los pondera por población.

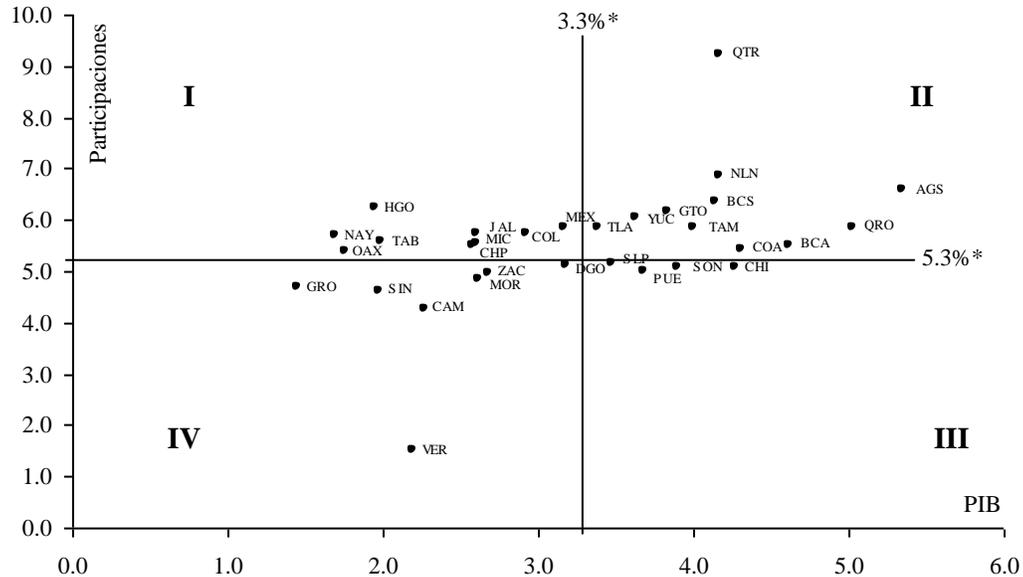
Las modificaciones a los criterios de reparto han obedecido a ajustes impulsados en buena medida por las entidades federativas pero, más allá de si el esquema o los criterios del reparto son “justos”, lo cierto es que, en mayor o menor medida, todos los estados han visto un crecimiento importante de sus ingresos por concepto de participaciones. Así, en el período 1993- 2006, el crecimiento estatal real acumulado de las participaciones fue de 71.7 por ciento, muy superior al crecimiento del PIB, que fue del 43.9 por ciento, o de la propia recaudación federal participable (RFP), que creció en términos reales, en el mismo período, 39.8 por ciento. En términos per cápita, las participaciones pasaron de 372.1 en 1993 a 607.7 pesos en 2006, presentando una tasa de crecimiento promedio anual de 5.3 por ciento.

Ahora bien, este incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades y no es sencillo establecer algún patrón de comportamiento. Por ejemplo, no ha estado muy relacionado con el crecimiento del PIB estatal. En la gráfica II.1 se muestra la relación que hay entre las participaciones federales y el PIB estatal en términos de su tasa de crecimiento, en ella se puede observar que a los estados que se encuentran en el cuadrante I pueden denominarse como beneficiados, en el sentido de que aunque su actividad económica es menor que la del promedio nacional presentan tasas superiores a la tasa promedio nacional de las participaciones, es decir, se les asignan mayores recursos fiscales (participaciones). En comparación con estos estados, los del cuadrante III serían estados no beneficiados ya que perciben tasas de crecimiento menores a la promedio nacional en la asignación de recursos fiscales aunque su actividad económica es mayor que la del promedio nacional. En conclusión, hay estados que aún cuando han aumentado sus participaciones por arriba de la media nacional, su PIB decreció y viceversa. Por otro lado, los estados que se encuentran en el cuadrante II (IV) pueden señalarse como

¹ El monto total a distribuir es un porcentaje de lo que se conoce como Recaudación Federal Participable (RFP) y se integra por todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo, minería, además de los recursos, ajustado por devoluciones, compensaciones, participaciones específicas en IEPS e incentivos autoliquidables, tenencia, ISAN, y colaboración administrativa.

indiferentes, ya que tanto la tasa de crecimiento de su actividad económica como la de sus participaciones se localizan por arriba (debajo) del promedio nacional de ambas variables.

Gráfica II.1
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE
LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y PIB
(1993-2006)



* 5.3% y 3.3% son la tasa de crecimiento nacional de las participaciones y el PIB, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Si bien el PIB no es el único indicador a tomar en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, se puede reconocer que hace falta analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con que éstos se asignan. Autores como Cabrero (1995) señalan que la creciente dependencia de participaciones federales ha exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional.

En resumen, por el lado de los ingresos, la reforma de 1980, si bien permitió simplificar el sistema impositivo, significó que en lo sucesivo el gobierno federal sería el encargado de

recaudar los impuestos de base amplia,² lo que implicó que las entidades federativas cedieron al gobierno federal la función recaudatoria. Este sistema ha producido un aumento importante de ingresos a los estados. Como se verá más adelante, ello ha propiciado que el sistema resultante se caracterice por una fuerte concentración recaudatoria en el gobierno federal ya que, del total de ingresos de los estados, en promedio de 1993 a 2006, el 92.8 por ciento proviene de transferencias federales, es decir, sólo 7.2 por ciento de los ingresos totales fueron ingresos propios.³

II.1.2 *Evolución del gasto público estatal*

Quizá la característica importante a destacar aquí es que, por el lado de los ingresos, como ya se comentó, existe una fórmula de distribución de participaciones que, si bien ha sido modificada mas de una vez en los últimos veinticinco años, los criterios con que se asignan los recursos han sido siempre claros, más allá de si han sido “justos”. La evolución de los gastos ha sido diferente. Se pueden distinguir con claridad dos etapas o periodos.

La primera comprende el periodo anterior a 1992, que se caracteriza por una fuerte centralización de gastos en el ámbito federal, pero, sobre todo, por el alto grado de discrecionalidad en su asignación entre entidades federativas. Si bien la distribución de recursos en la década de los ochenta se regía por los planes de desarrollo, en la práctica no existían criterios objetivos de reparto y, en buena medida, la asignación se definía por las decisiones del ejecutivo y su relación con los gobernadores. De hecho, se ha documentado que el propio calendario electoral era un determinante importante (Molinar y Weldon, 1994).

En la década de los noventa, en gran medida motivado por las transformaciones políticas del país, este escenario comienza a modificarse de manera muy importante, a partir del proceso de descentralización educativa iniciado en 1993 y al que siguieron algunas otras áreas como salud

² Impuesto sobre la renta (ISR), Impuesto al valor agregado (IVA) e Impuesto especial a la producción y servicios (IEPS).

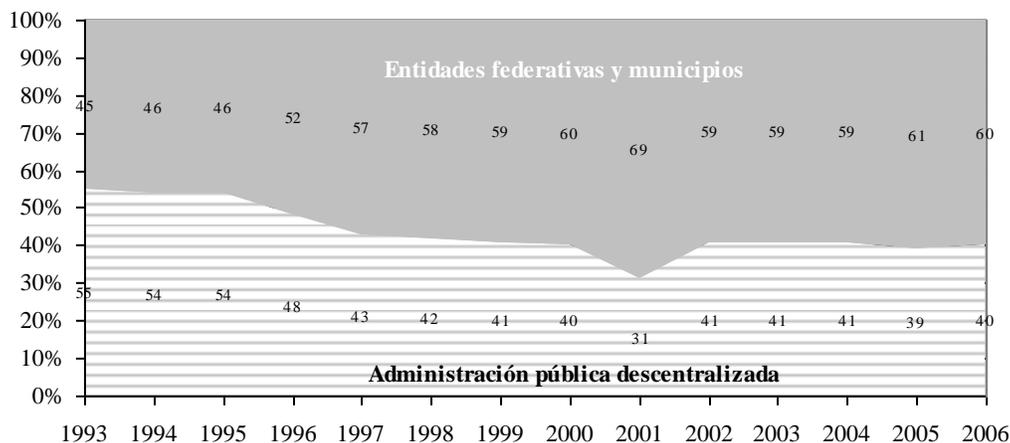
³ Ciertamente, hay diferencias de comportamiento individual. Por ejemplo, en promedio de 1993 a 2006 los estados con mayor participación de ingresos propios son Estado de México, Nuevo León y Chihuahua con el 12.3, 10.3 y 8.8 por ciento respectivamente, en tanto que los estados con menos de uno por ciento en participación son Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Tlaxcala y Nayarit (0.5, 0.6, 0.7, 0.8 y 0.8 por ciento, respectivamente). De entre los impuestos estatales más importantes, destacan el impuesto sobre nómina y el impuesto al hospedaje.

y gasto social, destacando más recientemente la conformación del llamado Ramo 33 y el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Como resultado de este proceso, en la actualidad las entidades federativas reciben transferencias condicionadas (Ramo 33) y participaciones (transferencias no condicionadas), lo que hace que los estados y municipios ejerzan conjuntamente más del 60 por ciento del gasto total gubernamental (Gráfica II.2 y II.3).

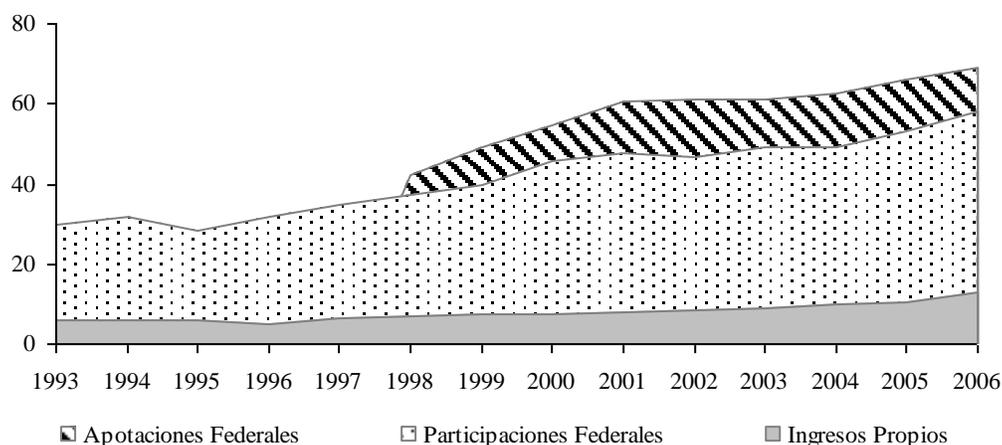
La característica más importante de estos procesos es que, a diferencia de las décadas anteriores a los noventa, la discrecionalidad con la que se asignaban los gastos en las entidades prácticamente ha desaparecido, ya que en todos los casos existen fórmulas de reparto o bien, como sucede con el gasto educativo, su asignación obedece a la inercia proveniente al inicio del proceso. En este sentido puede hablarse de un gran avance en relación a los años anteriores, pues hoy existe más certeza y certidumbre en el ejercicio del gasto estatal.

Gráfica II.2
GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO, 1993-2006
(% DE PARTICIPACIÓN)



Fuente: UCEF, “Diagnostico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2003”, SHCP.

Gráfica II.3
 INGRESOS TOTALES DE LOS ESTADOS, 1993-2006
 (MILES DE MILLONES DE PESOS)



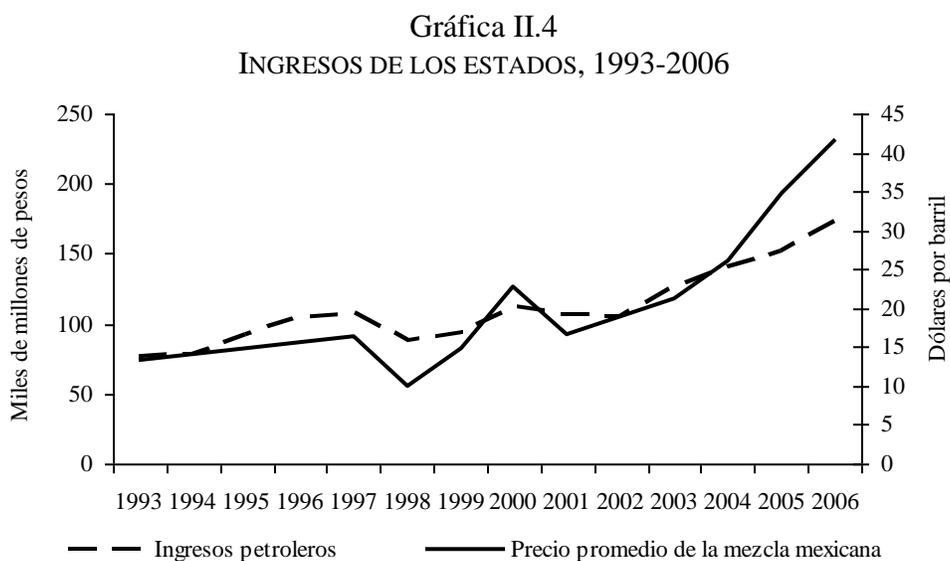
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que estos procesos de descentralización no han estado exentos de problemas, ya que, en muchos casos, los procesos de homologación generaron costos en algunos casos muy importantes a ciertos estados, debido a que la diversidad en la calidad y cantidad de servicios estatales era muy amplia. Destacan los casos de educación y en menor medida de salud, pues la existencia de servicios educativos estatales previos a la descentralización terminó penalizando a aquellas entidades que habían desarrollado sus propios sistemas educativos, además de que el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), permaneció como un organismo de carácter nacional.

Quizá es también necesario dimensionar adecuadamente este importante proceso de descentralización, pues si bien las entidades ejercen hoy mayores recursos que la federación, en cierto sentido el cambio operado fue de naturaleza puramente contable, toda vez que los recursos que antes gastaba la federación en los estados se les transfirieron a éstos para que los continuaran ejerciendo en las mismas áreas y con prácticamente los mismos criterios. Dada la naturaleza condicionada de estas transferencias, el grado de libertad de las entidades para ejercer recursos propios no se modificó sustancialmente. Sin embargo, en el mediano y largo plazo es de esperarse que los servicios descentralizados mejoren en calidad y en cantidad.

II.1.3 Excedentes petroleros

Para concluir con esta sección de gasto, es quizá importante señalar que en los últimos años, particularmente a partir del año 2000, se ha registrado un crecimiento importante en los excedentes petroleros, propiciado por un crecimiento muy fuerte de su precio en el mercado mundial. Como se observa en la Gráfica II.4, a partir de 1998 en que el precio promedio del barril de la mezcla mexicana registrara su nivel más bajo, por debajo de los diez dólares, se ha registrado un aumento permanente y significativo.⁴ De entre los grandes beneficiarios de estos excedentes se encuentran las entidades federativas, ya que a partir del 2003 se destinan a éstas el 50 por ciento de los excedentes, a través del llamado Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), en tanto que el restante 50 por ciento se destinó a gastos de inversión de Pemex.⁵



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP y Pemex.

Este proceso si bien puede ser visto como positivo porque ha significado más recursos a las entidades federativas, tiene el problema de que la transparencia y rendición de cuentas en materia de gasto a nivel estatal no ha avanzado, en promedio, con la misma rapidez que en el

⁴ Para el mes de agosto del 2008 el precio de la mezcla mexicana (barril) llegó a estar por encima de los cien dólares.

⁵ Para el año de 1995 se definió como excedentes petroleros los recursos generados cuando el precio de la mezcla mexicana del petróleo supere los 27 dólares por barril.

ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe un escenario de una gran heterogeneidad.

En suma, podría decirse que ha habido un avance significativo en México en el ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales. A diferencia de los ochenta y décadas anteriores, la discrecionalidad en la asignación del gasto entre entidades prácticamente ha desaparecido y en consecuencia, hoy existe mayor certidumbre y certeza en la planeación del gasto estatal. Ahora bien a pesar de que hoy las entidades y municipios ejercen más del 60 por ciento del gasto público, el grueso del gasto descentralizado es de tipo condicional, por lo que la independencia en el gasto estatal no es tan alta como, en principio, los números parecen sugerir.

Sin embargo hay que reconocer que la evolución del SNCF desde 1980 a la fecha ha incrementado significativamente los recursos dirigidos a los estados. Si a ello se añade los excedentes petroleros de los últimos años y las llamadas aportaciones, resulta que, efectivamente los estados han sido uno de los principales beneficiarios no solo de la abundancia petrolera, sino también del proceso de descentralización. Al igual que con la evolución de las participaciones, los criterios de reparto de recursos federales condicionados no parecen obedecer a algún criterio en particular, sino más bien ha sido el resultado de circunstancias históricas y/o consideraciones de tipo político. Así, por ejemplo, los excedentes petroleros distribuidos a las entidades federativas, una vez determinado el monto (50 por ciento), se han distribuido con base en los coeficientes del FGP que, como ya se comentó, no es sencillo establecer un patrón de comportamiento. En otras palabras, la evolución de los recursos distribuidos a las entidades parece haber obedecido en buena medida a circunstancias históricas, no necesariamente vinculadas a criterios previamente definidos.

Por último, debe destacarse que, por el lado del ingreso, subsiste una centralización muy fuerte en el ámbito federal de gobierno lo que, aunado a la fuerte descentralización del gasto, plantea interrogantes y problemas potenciales que habrán de discutirse más adelante.

III CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ACTUAL DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

III.1 PROBLEMA GENERAL

El resultado del proceso descrito a muy grandes rasgos en la sección anterior es un sistema fuertemente centralizado en el gobierno federal en lo referente a recaudación y, por el lado del gasto, con un grado importante de descentralización a los gobiernos subnacionales. Es decir, existe lo que se le ha dado en llamar un muy marcado desequilibrio vertical entre los ámbitos estatal y federal de gobierno.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, un sistema en el que la recaudación se concentra en el gobierno federal, acompañado de un adecuado sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales, puede ser visto como adecuado (Gordon, 1983). Sin embargo, literatura más reciente ha puesto énfasis en el hecho de que un sistema de estas características puede dar origen a lo que se le ha dado en llamar restricciones presupuestales laxas, es decir, en ciertas circunstancias, este esquema de recaudación centralizada induce a los gobiernos subnacionales a una expansión excesiva del gasto que, eventualmente, habrá de ser solventada con recursos adicionales provenientes del gobierno central. Por ejemplo, de acuerdo a Rodden, Gunnar y Litvack (2003), cuando los gobiernos subnacionales disponen de pocas facultades recaudatorias de forma tal que son muy dependientes de las transferencias federales, claramente tienen muy poca flexibilidad para enfrentar choques adversos, por lo que en períodos de crisis fiscales la presión recaerá en el gobierno central. Como los gobiernos subnacionales conocen esta situación, tienen pocos incentivos para ser fiscalmente responsables, ya que existe la expectativa de que, eventualmente, habrán de ser “rescatados” por el gobierno federal.

Adicionalmente al desbalance vertical mencionado líneas arriba, otra circunstancia que puede dar origen a restricciones fiscales laxas se puede presentar en situaciones en que los gobiernos subnacionales no atienden con suficiencia algunos servicios que pueden trascender a la localidad, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones. En circunstancias como estas los gobiernos centrales se pueden ver obligados a, eventualmente, atender la demanda. En general, tanto la estructura fiscal como las instituciones políticas pueden influir en la mayor o menor

proclividad de parte de los gobiernos centrales para fungir como garantes de última instancia a comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos subnacionales.

De hecho, en un esquema centralizado y donde los gobiernos subnacionales tienen poca autonomía, los actores políticos en los gobiernos subnacionales no serán necesariamente los responsables frente a los ciudadanos. En general, se espera que si las transferencias (o parte de ellas) están muy influenciadas por consideraciones políticas, entonces es difícil mantener la credibilidad de que no habrá rescate del gobierno central. Wildasin (1997) argumenta que, contrariamente a lo que se piensa, los problemas de disciplina fiscal se presentan no porque haya mucha descentralización fiscal sino que, por el contrario, por que hay muy poca.

En el contexto mexicano ha sido hasta ahora difícil diseñar un sistema menos centralizado en la recaudación porque no ha sido claro quién, aparte del contribuyente, podría salir beneficiado. Los gobiernos estatales, como ya se documentó, han sido los principales beneficiarios y por su parte, al menos hasta hace algunos años, el gobierno federal se ha resistido a esta descentralización de ingreso con argumentos de eficiencia, aunque también es altamente probable que haya resistencia a “perder control” de los estados, como tradicionalmente se concebía en décadas anteriores.

Una hipótesis central en este trabajo es que, a menos quede que se logre un cierto grado de descentralización de ingreso, es decir, una mayor capacidad recaudatoria por parte de los gobiernos de los estados, el sistema actual tenderá a mostrar poca responsabilidad fiscal. Es importante subrayar que la única forma en que los gobiernos estatales podrían tener un rol más importante en la recaudación, es que participaran en la recaudación de impuestos de base amplia, como son ISR, o algún impuesto a las ventas finales, en el entendido de que esto se tendría que dar de manera limitada y en coordinación con el gobierno federal.

III.2 IMPLICACIONES A FUTURO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO

(EFECTO MATAMOSCAS)

Dentro del análisis del federalismo fiscal, el rol desempeñado por las transferencias intergubernamentales se ha convertido en un asunto de mucha importancia, especialmente en países en donde el proceso de descentralización es relativamente reciente. En particular, en el

caso de América Latina la descentralización del gasto público del gobierno federal a los subnacionales ha tenido importantes efectos macroeconómicos, toda vez que la creciente transferencia del gasto de los gobiernos subnacionales es ya lo suficientemente importante como para influir en las cuentas macroeconómicas de un país. Quizás el mejor ejemplo, si bien no el único, es el de Argentina (Jones, Sanguinetti y Tomás, 2000: 305-333).

Sobre este punto, en las últimas décadas una abundante literatura, tanto teórica como empírica se ha enfocado en el impacto que las transferencias intergubernamentales han tenido en las decisiones de los gobiernos que reciben dichas transferencias. Siguiendo a Gamkhar y Oates (1996), en el plano teórico, se ha establecido, por ejemplo, que las transferencias *lump-sum* a una localidad, en un esquema de información perfecta, debería tener efectos asignativos y distributivos, no distintos a los que habría si la transferencia se hiciera a los residentes de la localidad. Es decir, la respuesta del gasto local de dichas transferencias debería ser equivalente a un aumento del ingreso privado.

En esencia, la respuesta del gasto público local a las transferencias debería, en teoría, ser equivalente a un aumento similar en el ingreso privado. Puesto de manera diferente, desde el punto de vista de la teoría de finanzas públicas, se supone que las comunidades se comportan como si maximizaran una función de utilidad del ciudadano típico (votante mediano), mismo que estaría sujeto a una restricción presupuestal. En estas condiciones, una transferencia no condicionada debería estimular el gasto público de acuerdo a la elasticidad ingreso de la demanda. Esto debería entonces provocar un aumento en el gasto en bienes públicos y privados, induciendo así una reducción de la carga impositiva y, en consecuencia, una reducción en el gasto de los ciudadanos en bienes privados. Es decir, la teoría tradicional sostiene que las transferencias intergubernamentales deberían reemplazar al ingreso local, dejando inalterado el monto del gasto público.

Sin embargo, abundante literatura empírica ha documentado que las transferencias no condicionadas pueden provocar un efecto de sobre estímulo del gasto, frente a lo que ocurriría si este monto de recursos se distribuyera directamente a los residentes de la localidad (Gramlich, 1977; Fischer, 1981; Gamkhar y Oates, 1996). En otras palabras, la existencia del efecto matamoscas se presentaría cuando las transferencias a los gobiernos locales se gastan, en lugar de

transferírseles a los ciudadanos vía una reducción en los impuestos, resultando así un gasto público mayor que el que demandaría el votante mediano.

Las explicaciones sobre el porqué puede estar ocurriendo este fenómeno son diversas. De acuerdo a Hines y Thaler (1995), una primera explicación podría ser la de que la carga fiscal del votante mediano podría ser significativamente menor que la carga fiscal promedio; en consecuencia, las transferencias intergubernamentales podrían estar efectivamente enriqueciendo a estos individuos (Fisher, 1979). Si un monto desproporcionado de la transferencia beneficia al votante mediano, y si el votante mediano determina el resultado tributario o fiscal, entonces la transferencia podría tener un efecto en el gasto gubernamental mayor al esperado. En esta misma línea, un segundo argumento sería que los gobiernos subnacionales deben recurrir a impuestos distorsionantes para extraer dinero de los individuos. Dado que el dinero proveniente de transferencias de otro ámbito de gobierno no crea pérdidas de eficiencia al gobierno receptor (*deadweight loss*), los recursos recibidos vía transferencias tienen un valor mayor que montos equivalentes de ingreso en manos privadas y, en consecuencia, deberían tener un efecto de sobre estímulo en el gasto público.

Siguiendo a Hines y Thaler (po. cit.), una tercera explicación, ofrecida por Hamilton (1983), sugiere errores concernientes a la omisión de variables importantes, como sería las diferencias en niveles de ingreso entre las diversas comunidades, en donde las elasticidades de demanda de bienes públicos no distinguiría características de la población no observables, pero que surgen de las diferencias de ingresos. También, a menudo se habla de que los individuos pueden estar confundiendo los efectos precio promedio y marginal de las transferencias, y esto explicaría en parte la aparición del fenómeno. Alternativamente, esto mismo podría suceder si los votantes confunden costos promedio y marginal de bienes y servicios públicos (Oates, 1979). Finalmente, Filimon, Romer y Rosenthal (1982) argumentan que intereses creados dentro de las burocracias locales impiden a los votantes conocer en detalle las transferencias intergubernamentales, permitiendo así a esas burocracias gastos excesivos a costa de las transferencias de niveles más altos de gobierno. En el caso particular de países en desarrollo, se sugiere también, además de factores económicos, aspectos políticos e institucionales (Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995).

Más allá de la pertinencia de las explicaciones en el plano teórico, debe apuntarse también la importancia de los contextos institucionales específicos donde el fenómeno se presenta. Melo (2002), apunta este aspecto y, en particular, subraya que es necesario conocer el tipo de arreglos institucionales que definen las reglas con que se otorgan las transferencias y la flexibilidad o falta de ella de los gobiernos subnacionales para hacer uso de impuestos propios.

Así pues, la documentación empírica existente muestra que las transferencias a gobiernos subnacionales puede estar provocando un sobre estímulo en el gasto local muy superior a incrementos equivalentes en el ingreso privado. El resultado de ello es que el tamaño del gasto público crece por el aumento más que proporcional del gasto público subnacional. Este fenómeno es conocido en la literatura como el *flypaper effect* o efecto matamoscas, para indicar que el dinero se queda donde cae “*money sticks where it hits*” (Gramlich, 1977; Fisher, 1982; Gamkhar y Oates, 1996). Hines y Thaler, por ejemplo, elaboran una revisión de la literatura al respecto y documentan que entre las estimaciones existentes que se revisan, los impactos de gasto en exceso, van desde 25 por ciento en los niveles bajos, a cifras cercanas al 100 por ciento.

En el caso particular de México, la posibilidad de la presencia de este fenómeno adquiere particular relevancia por la presencia de excedentes petroleros de los cuales, como ya se hizo mención, en los últimos años una parte importante ha sido destinada a los gobiernos estatales, lo cual reforzaría la tendencia ya de por sí creciente a descentralizar gasto, sin necesariamente hacerlo con mayores potestades tributarias.

Más generalmente, la documentación de este fenómeno en México es particularmente relevante, ya que aportaría elementos adicionales a los ya esbozados en este documento para sugerir la necesidad de redefinir, de manera integral, el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales. De la revisión histórica que se hizo en la sección anterior se desprende claramente el hecho de que los dos grandes bloques de transferencias, del gobierno federal a los estados, han evolucionado de manera independiente y sin mayor vinculación. El sistema de participaciones se originó en los ochenta y ha sido objeto de modificaciones diversas, en tanto que el Ramo 33 (transferencias condicionadas) se conformó como resultado de negociaciones políticas entre los gobiernos federal y de los estados. El resultado ha sido un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que carece de objetivos claros y de una racionalidad

propia. A continuación se presenta el modelo que se estimó para detectar la presencia del llamado efecto matamoscas.

BIBLIOGRAFIA

- Cabrero, E. (1995) *La nueva gestión municipal en México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Centro de Estudios de las finanzas públicas (CEFP), *Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980 - 2008* [en línea] Disponible en http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_publicos/ingresospublicosbak.htm
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), Índices de marginación, 1995, 2000 y 2005 [en línea] Disponible en <http://www.conapo.gob.mx>
- _____, Indicadores demográficos básicos 1990-2030 [en línea] Disponible en <http://www.conapo.gob.mx>
- Filimon, R., T. Romer y H. Rosenthal (1982), “Asymmetric Information and Agenda Control: The bases of Monopoly Power in Public Spending,” *Journal of Public Economics*, 17, pp. 51-70.
- Fisher, R (1979), “A Theoretical View of Revenue Sharing Grants,” *National Tax Journal*, 32, pp. 173-184.
- _____, (1982), “Income and grant effects of local expenditure: The flypaper effect and other difficulties”, en *Journal of Urban Economics*, 12(3), Academic Press, pp. 324-345.
- Gamkhar, S. y Oates, W. (1996), “Asymmetries in response to increases and decreases in intergovernmental grants: Some empirical findings”, en *National Tax Journal*, 49, Washington DC, National Tax Association, pp. 501-512.
- Gramlich, E. (1977), “Intergovernmental grants: A review of the empirical literature”. en Oates W.E. (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass., Lexington Press, pp. 219-239.
- Gordon, R. (1993), “An optimal taxation approach to fiscal federalism”, en *Quarterly Journal of Economics*, 98 (4), Cambridge, Harvard University, MIT Press, pp. 567-586.
- Hamilton, B. (1983), “The Flypaper Effect and Other Anomalies,” en *Journal of Public Economics*, 22, pp. 347-362.

Hines, J. y R. Thaler (1995), “Anomalies: The flypaper effect”, *Journal of Economic Perspectives*, 9. (4), pp. 217-226.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Información Económica, [en línea] Disponible en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/>

_____, Finanzas públicas estatales y municipales de México, varios años [en línea] Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>

_____, El ingreso y gasto público en México, varios años [en línea] Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>

Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomás (2000) “Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces”, *Journal of Development Economics*, 61 (2), Ámsterdam, Nord-Holland Pub., pp. 305-333.

Melo, L. (2002), “The flypaper effect under different institutional contexts: the Colombian case”, en *Public Choice* 111 (3-4), Springer Netherlands, pp. 317-345.

Molinar, J. y Weldon, A. (1994), “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, en W. A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center US-Mexican Studies, University of California, pp. 123-142.

Oates, W. (1979), “Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects,” en Mieszkowski, P. y W. Oakland, , *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington, D.C. Urban Institute, pp. 22-30.

Petróleos Mexicanos (Pemex), *Anuario Estadístico 2004, 2008* [en línea] Disponible en <http://www.pemex.com>

Prud’homme, R. (1995), “On the dangers of decentralization”, en *The World Bank Research Observer*, August, The World Bank, 10(2), Oxford Journal, Oxford University Press, pp.201-220.

Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, London, MIT Press.

Searle, S., G. Casella y C. McCullouch (1992). *Variante Components*. John Wiley & Sons.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Coordinación con Entidades Federativas [en línea] Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html>

Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, UCEF (2003), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, SHCP.

- Tanzi, V. (1996), "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects", en *Annual World Bank Conference on development economics 1995*, Washington, D.C. ,World Bank , pp. 295-316.
- Velázquez, C. (2006), "Determinantes del gasto estatal en México", en *Gestión y Política Pública*, XV (1), México, CIDE, pp. 83-108.
- Wildasin, D. (1997), "Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations", en *Policy Research Working Paper Series 1843*, The World Bank.