

# **REFORMAS RECIENTES AL SISTEMA MEXICANO DE TRANSFERENCIAS**

Emilio Pineda

---

Especialista en Desarrollo Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva del autor y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

En este capítulo se tratarán temas sobre el sistema de transferencias federales en México, particularmente se enfocarán en las reformas que se han hecho en los últimos siete años. Se ahondará en un par de reformas que pueden generar algunas reflexiones y dejar lecciones útiles para otras economías.

El capítulo está dividido en seis secciones. Primero se tratarán brevemente algunos antecedentes de cómo ha sido el proceso descentralizador en México. Después, se discutirá la reforma que se hizo en el año 2007, la cual tuvo un carácter fiscal con un pilar federalista; en ese momento se hicieron reformas a las fórmulas de participaciones y de aportes de transferencias en conjunto. Posteriormente, se detallará cómo se dio el cambio en las fórmulas de participaciones. Luego, se hará una breve reflexión sobre los resultados de dicha reforma; considerando si funcionaron o no. Por último, se mencionarán de manera sucinta algunos aspectos de la reforma del año 2013. Como cabe imaginar, esta nueva modificación probablemente ocurrió porque la de 2007 no funcionó como se esperaba. Se finaliza con una sección de conclusiones.

En México, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, durante la década de los noventa se aceleró considerablemente la descentralización del gasto público, fundamentalmente los gastos destinados a los sectores educativo y de la salud. Como se observa en el Gráfico 1, durante los años noventa y la década siguiente el porcentaje del gasto total del sector público a cargo de los gobiernos subnacionales se incrementó desde un 25% hasta un rango que oscila entre el 35% y el 40%; en otras palabras, hubo una descentralización significativa del gasto. Esto, fundamentalmente, fue aplicado solo para el gasto (no se descentralizó el ingreso), y mediante transferencias etiquetadas<sup>1</sup>, lo cual ha redundado en altos niveles de desbalance vertical, que han sido la norma en el sistema federalista mexicano en las últimas décadas.

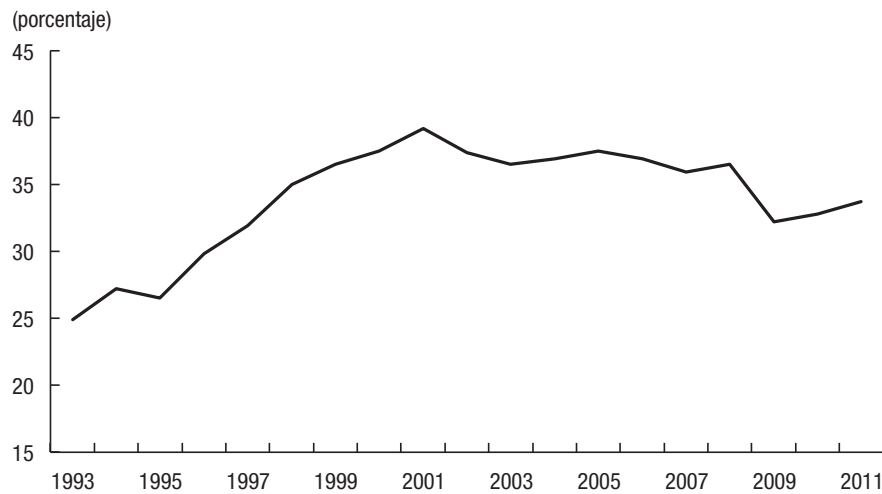
En el Diagrama 1 se describe cómo son los ingresos totales de los estados y municipios (ITEM) en México; específicamente, se muestra cuáles son sus ingresos totales. Como se puede observar, el principal rubro de ingresos son las denominadas *aportaciones*, que en esencia son las mismas transferencias etiquetadas, que están condicionadas para educación y salud, y que fueron el vehículo funda-

---

<sup>1</sup> Este tipo de transferencia se refiere a recursos que pueden estar condicionados a que se gasten en rubros específicos, tal como infraestructura social, educación, salud, etc.

mental con el cual se hizo la descentralización en la década de los noventa y principios de los 2000, con unos ingresos que abarcan alrededor del 40% de los ITEM.

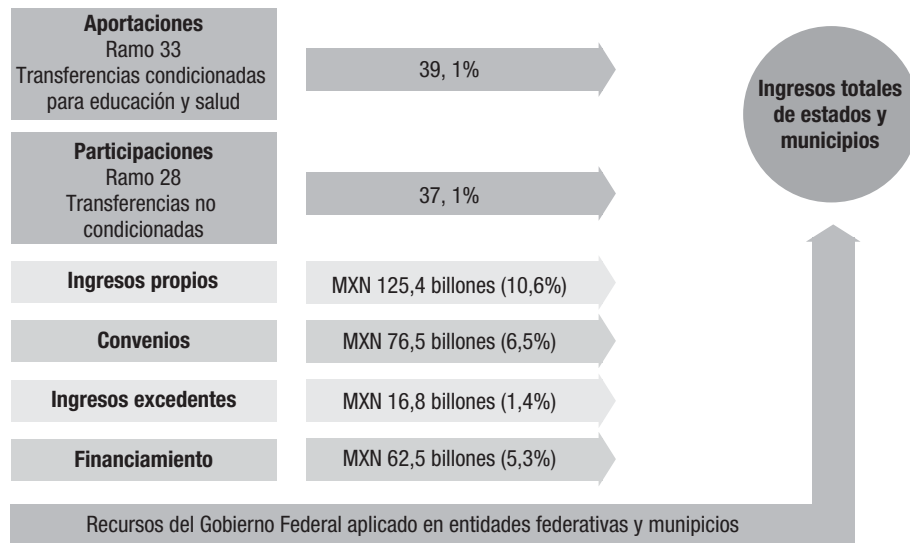
**GRÁFICO 1. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EJERCIDO POR GOBIERNOS SUBNACIONALES<sup>A</sup>**



a/El gasto del sector público se refiere al gasto primario que incluye al gasto total programable, participaciones a entidades federativas y adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Fuente: Calderón, F. *Quinto Informe del Gobierno* (anexo estadístico).

**DIAGRAMA 1. INGRESOS TOTALES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS (ITEM)**



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El segundo rubro de ingresos, por orden de importancia, son las participaciones que corresponden a transferencias no condicionadas, y que equivalen a alrededor del 20% de lo que en México se denomina como la *recaudación federal participable*. Esta se compone básicamente del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR) y algunos aportes derivados del gravamen (*royalty*) petrolero (que es el derecho del área sobre los recursos), el cual, a grandes rasgos, también implica cerca del 40% de los ÍTEM. Así, pues, solo esos dos componentes representan el 80% de los ÍTEM correspondientes a las transferencias.

En su orden, le siguen los ingresos propios, que son cerca del 10% de los ÍTEM. Estos son fundamentalmente el impuesto sobre la nómina y el impuesto predial, y algunos ingresos no tributarios como, por ejemplo, licencias. Luego se encuentra un componente que aparentemente es pequeño, pero que es de gran relevancia en los incentivos que genera el Sistema Federal Mexicano: los convenios, los cuales, en esencia, son transferencias discrecionales, producto de una negociación política entre los gobiernos estatales y el gobierno central. Estas transferencias, que en el año 2007 eran alrededor del 7% de los ÍTEM, han crecido en los últimos años y, si bien relativamente son una fracción menor del total de los ÍTEM, tienen un enorme impacto en los incentivos de los estados y municipios. Por último, está el financiamiento local, que equivale a un poco más del 5% de los ÍTEM.

## 1. REFORMA DEL AÑO 2007

La reforma de 2007 coincide con la llegada de una nueva administración a México consciente de que era necesario reducir los desbalances verticales y fortalecer los ingresos locales: específicamente, mejorar en la calidad del gasto.

A continuación se describirá la reforma que buscó modificar la fórmula de participación y una de las fórmulas de aportaciones, y otorgó más facultades tributarias a los estados y municipios. Todo con el objetivo de fortalecer los ingresos propios, reducir los desbalances verticales y procurar que, en el margen, los estados y municipios se financien con recursos propios para fortalecer todos los incentivos mencionados en el capítulo de Ter-Minassian (2015).

¿Cómo fue la reforma de 2007? Como se anticipó, en 2007 el gobierno mexicano decide que es necesario renovar el Pacto Federal Democrático con el objetivo primordial de fortalecer los incentivos para que se haga un uso eficiente de los recursos del nivel subnacional, y así reducir los desbalances verticales y fortalecer los recursos propios en la división nacional. La reforma se hace fundamentalmente con dos acciones principales, y una complementaria:

- Expandir las facultades tributarias de los estados, dándoles mayores incentivos para utilizarlas (en lo cual se profundizará más adelante) sin reducir las finanzas públicas federales y evitando una proliferación de impuestos locales.

- Modificar las fórmulas de las participaciones con el fin de fortalecer los incentivos de los estados para recaudar. Específicamente, se simplificaron y mejoraron los incentivos de las fórmulas de las transferencias.

En conclusión, con la reforma, por un lado, se les ofrece más herramientas a los estados para recaudar y, por otro, se busca darles incentivos para usar estas nuevas herramientas. En tercer lugar, también se hicieron reformas en términos de armonización de cuentas y fortalecimiento de los auditores superiores estatales, que en su conjunto buscaban robustecer la transparencia de la rendición de cuentas del gobierno subnacional. Vale la pena anotar que este es un camino en el que todavía queda mucho por recorrer, pero sin duda es una parte integral de las estrategias que buscan mejorar el funcionamiento de los gobiernos subnacionales.

## **2. CAMBIOS EN LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIONES**

El primer componente que se analiza es el cambio en la fórmula de participaciones (que son aquellas transferencias no etiquetadas). Vale la pena comenzar señalando, como es lógico, que modificar cualquier transferencia es un proceso político muy complejo, producto del cabildeo. Básicamente, lo que se hizo, como parte de la negociación política con el Congreso mexicano y los gobiernos estatales, fue acordar que cualquier cambio o modificación que se hiciera en la fórmula de participaciones no reduciría el nivel de las transferencias que tuvieran los estados por debajo del nivel de 2007. Esto, en la práctica, indicaba que la nueva fórmula de participaciones solo se aplicaría por el incremento o crecimiento de las participaciones por encima del nivel de 2007; en otras palabras, las nuevas fórmulas tendrían un impacto gradual en la serie de tiempo, conforme las participaciones fueran aumentando y superando el nivel de 2007.

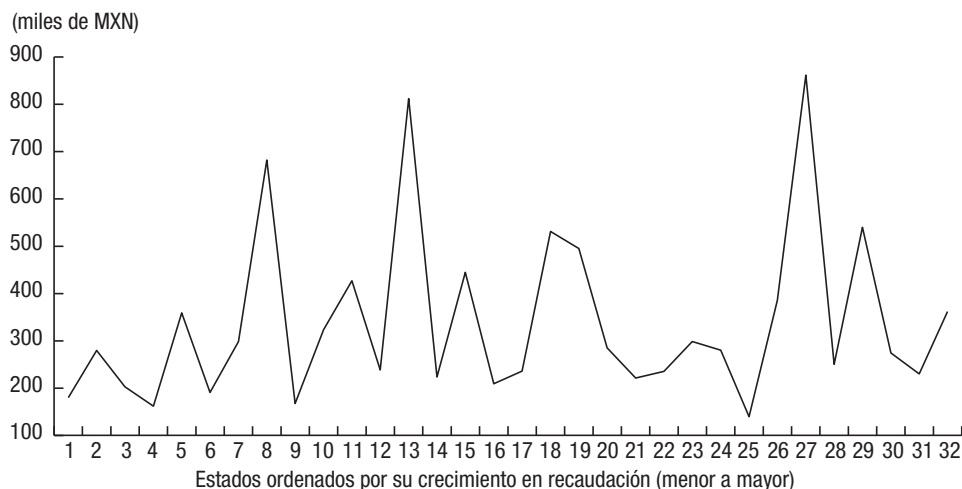
La nueva fórmula pone especial énfasis en incentivar la actividad económica y en premiar los esfuerzos locales de recaudación. El 20% de la recaudación federal participable se reparte entre los estados según los coeficientes de participación, los cuales dependen de tres factores: primero, el crecimiento en el PIB estatal (60%); segundo, el crecimiento en la recaudación estatal, es decir, de los ingresos propios (de los impuestos) recaudados (30%); y tercero, el nivel de la recaudación estatal (10%), para premiar aquellos estados que habían hecho esfuerzos en el cobro de los impuestos, previos al cambio en la fórmula.

Dicho cambio redundó en que las transferencias per cápita se incrementaran más para aquellos estados con un mayor crecimiento en la recaudación de sus ingresos propios.

Vale la pena anotar que la reforma representó un cambio significativo en los incentivos para los gobiernos estatales, tal como se observa en el Gráfico 2, el cual muestra la relación entre las participaciones y el esfuerzo en la recaudación.

Los estados están ordenados por su crecimiento en la recaudación de menor a mayor en el eje horizontal, y en el eje vertical se muestran las participaciones per cápita que recibían. Lo que se evidencia en el Gráfico 2 es que, con la anterior reglamentación, realmente no hubo ninguna correlación, porque la fórmula de las participaciones se había modificado en múltiples ocasiones a lo largo de los años en negociaciones, acuerdos o necesidades políticas; entonces, ya no reflejaba ninguna correlación real.

**GRÁFICO 2. PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2006, DISTRIBUIDAS CON EL COEFICIENTE LINEAL**

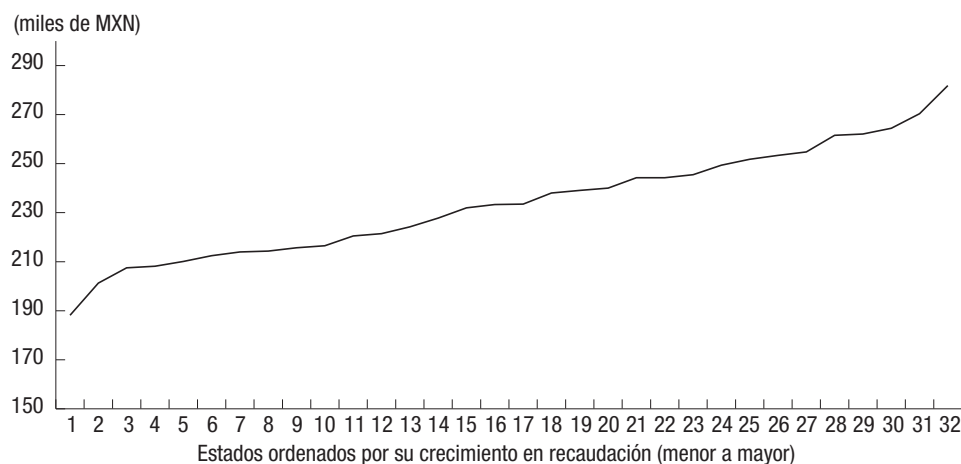


1	Tlaxcala	9	Yucatán	17	Oaxaca	25	Zacatecas
2	Nayarit	10	Guerrero	18	Chiapas	26	Guanajuato
3	Tabasco	11	Colima	19	Campeche	27	Aguascalientes
4	Veracruz	12	Querétaro	20	México	28	Nuevo León
5	Durango	13	Baja California	21	Sinaloa	29	Coahuila
6	Tamaulipas	14	San Luis Potosí	22	Puebla	30	Jalisco
7	Hidalgo	15	Chihuahua	23	Morelos	31	Quintana Roo
8	Baja California Sur	16	Sonora	24	Michoacán	32	Distrito Federal

Fuente: De Urioste, L. (2008).

Con la nueva fórmula (Gráfico 3) se logra que aquellos estados que recaudan más, reciban más participación y por eso se observa una pendiente positiva. Entonces, se muestra con claridad el espíritu de esta nueva disposición: premiar a aquellos que recauden más.

**GRÁFICO 3. PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2006, DISTRIBUIDAS CON EL COEFICIENTE QUE INCLUYE LA POBLACIÓN**



1	Tlaxcala	9	Yucatán	17	Oaxaca	25	Zacatecas
2	Nayarit	10	Guerrero	18	Chiapas	26	Guanajuato
3	Tabasco	11	Colima	19	Campeche	27	Aguascalientes
4	Veracruz	12	Querétaro	20	México	28	Nuevo León
5	Durango	13	Baja California	21	Sinaloa	29	Coahuila
6	Tamaulipas	14	San Luis Potosí	22	Puebla	30	Jalisco
7	Hidalgo	15	Chihuahua	23	Morelos	31	Quintana Roo
8	Baja California Sur	16	Sonora	24	Michoacán	32	Distrito Federal

Fuente: De Urioste, L. (2008).

Además de la modificación de las fórmulas, se crearon dos nuevos fondos que premiaban los esfuerzos de fiscalización. Uno es Fondo de Fomento Municipal, con el cual se premia, con dos puntos porcentuales de la recaudación federal participable, el esfuerzo de fiscalización de los municipios para cobrar el impuesto predial. El segundo es el establecimiento de un fondo adicional que también buscaba incentivar los esfuerzos de fiscalización y de la buena recaudación en la base tributaria del régimen de pequeños contribuyentes (Repeco) y de los intermedios<sup>2</sup>.

Entonces, con estas disposiciones lo que se hizo fue cambiar las fórmulas y establecer nuevos fondos de fiscalización para incentivar un mayor esfuerzo recaudador al ingreso nacional, y otorgar nuevas facultades tributarias a los estados y municipios. Entre estas últimas se destacan el impuesto a la gasolina ciento por ciento subnacional<sup>3</sup>; después, se transfirió a las entidades federativas

<sup>2</sup> El Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) e Intermedios incluye a las empresas pequeñas y medianas que tienen ingresos anuales menores a los MXN 3 millones (USD 200.000 a USD 230.000).

<sup>3</sup> Antes de la reforma había una restricción constitucional para que los impuestos a la gasolina solo fueran federales; entonces, el compromiso era crear un impuesto federal 100% participable, con un

el impuesto a la tenencia vehicular, que históricamente había sido un impuesto federal y, con una transitoriedad entre 2008 y 2012 las entidades subnacionales serían las responsables de recaudarlo; finalmente, se permitió a los estados establecer impuestos especiales a las bebidas alcohólicas.

También, es clave mencionar que como parte de la reforma se cambió la fórmula de las transferencias etiquetadas en el Fondo a la Educación Básica (una de las aportaciones más importantes), reformada en 2007 con el objetivo de hacerla más transparente, gracias a una dosis de ecualización del 20%, la cual buscaba reducir la brecha entre la transferencia per cápita por alumno de los distintos estados, y cuyo fin, asimismo, era incentivar la calidad en el gasto educativo fundamental.

### 3. IMPACTOS DE LA REFORMA

En primer lugar, hay que mencionar que esta fórmula de aportaciones a la educación, para efectos prácticos, siempre fue inadecuada, debido a problemas en la simetría de información del gobierno federal; en otras palabras, el gobierno central nunca tuvo las herramientas ni los indicadores para ejecutar esta fórmula de manera efectiva. Baste con mencionar que hasta dicho año el ente central no sabía con exactitud cuántos maestros había en cada Estado, cuántos trabajaban, qué número de estos estaba jubilado, ni cuántos eran condicionados sindicales. Tampoco se tenían datos de calidad educativa y de gasto estatal en educación; entonces, esta fórmula, aun cuando su diseño parecía prudente y adecuado, en la práctica nunca se pudo implementar y se terminó realizando de una forma inercial, tal y como se venía haciendo desde el pasado.

Ahora bien, ¿cuáles fueron, entonces, los resultados de las modificaciones en las fórmulas? Ya se señaló que la de las aportaciones no funcionó. Como se anotó, su impacto ha sido gradual, pero antes de especificar cómo cambió el comportamiento de los estados y municipios, en el Mapa 1 (p. 53) se muestra cuál es el impacto que tienen hoy en día las nuevas fórmulas de participación. Se observa que es heterogéneo espacialmente.

Algo que vale la pena evaluar es si el impacto de tales reformas es tan grande como para alterar el comportamiento de los estados o tal vez muy pequeño como para no hacerlo. Hacia el año 2013 alrededor del 30% de las participaciones en México ya son distribuidas con la nueva fórmula, es decir, es un monto significativo y creciente.

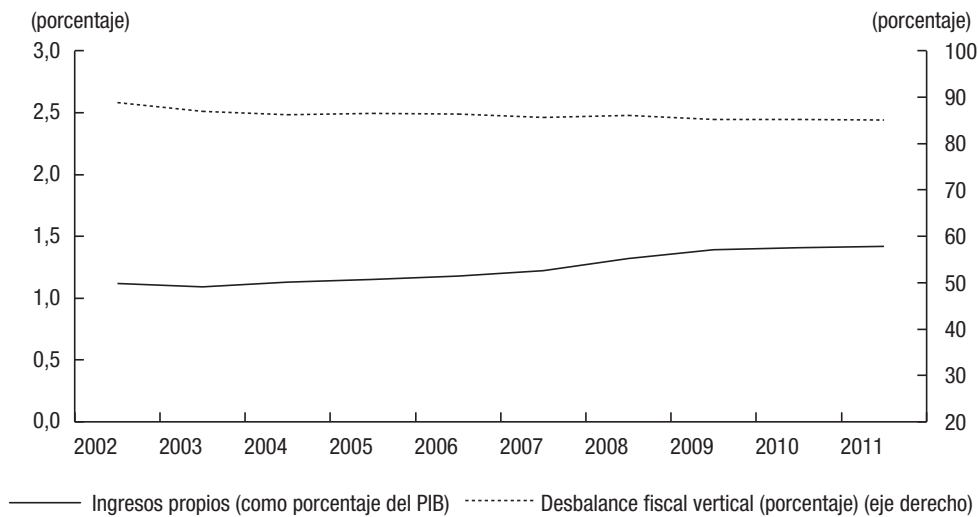
---

plazo de dos a tres años, de acuerdo con la constitución, para que luego de tal lapso se estableciera como totalmente subnacional; es decir, donde los estados controlaran tanto la base como la tasa del impuesto.

El Mapa 1 (p. 53) muestra cuál ha sido el cambio en las participaciones en cada uno de los estados, producto de su comportamiento tributario. El Estado de San Luis Potosí, por ejemplo, muestra un incremento sustancial en sus ingresos producto de participaciones; crecimiento que ha alcanzado cerca de un 7% gracias a su esfuerzo tributario, comparado con lo que sería si la fórmula anterior se hubiera mantenido. Por el contrario, los estados que se encuentran identificados con color blanco, muestran ingresos entre un 1,5% y un 3,5% menores a los que hubieran tenido de haber seguido con la fórmula anterior.

Entonces, si bien es cierto que el impacto de la reforma es algo que todavía tiene un camino por recorrer, podría plantearse que ya se observan consecuencias suficientemente significativas como para que los estados lo tomen como un buen incentivo. No obstante, como se muestra en el Gráfico 4, el resultado ha sido decepcionante.

**GRÁFICO 4. AUMENTO EN PARTICIPACIONES POR AUMENTO RELATIVO DEL ESFUERZO TRIBUTARIO (CAMBIO PORCENTUAL)**



Fuente: elaboración propia con base en SHCP.

El Gráfico 4 muestra que el nivel de desbalance vertical se ha mantenido prácticamente inalterado, muy cerca del 90%. La recaudación local como porcentaje del PIB se incrementó alrededor del 0,2%, específicamente del 1,2 al 1,4%, como resultado, fundamentalmente, del nuevo impuesto a la gasolina.

Entonces, lo que se aprecia es que no hay evidencia clara de un esfuerzo significativo por parte de los estados por recaudar más. A pesar de las nuevas potestades y de los incentivos, pareciera que los resultados son magros y decepcionantes. Ahora, ¿por qué?; en otras palabras, ¿cuáles son los factores que están detrás de este desempeño aparentemente decepcionante?

Lo primero que se podría concluir es que los estados han decidido no hacer uso de sus nuevas facultades temporales. Cabe aclarar que no es que esas facultades sean poco atractivas o generosas, es que, como se señala, realmente han decidido no hacer uso de ellas. Un ejemplo que soporta esta afirmación es el de la recaudación de la tenencia vehicular. Como se mencionó, este es un impuesto que hasta el año 2008 era federal y para 2012 ya es totalmente estatal. Este gravamen permite, entonces, hacer una comparación muy sencilla de la misma base como recaudan unos entes frente a otros: en este caso se observa que su cobro promedio entre 2008 y 2012 cayó un 38% en términos nominales, y si se compara en términos reales, se estaría hablando de una disminución de más del 45%.

Lo más crítico del asunto es que la caída del recaudo en el impuesto a los vehículos fue generalizada, es decir, no estuvo concentrada en dos o tres estados, sino que en 22 de los 32 estados (31 si no se incluye el Distrito Federal) se redujo el cobro de este gravamen debido a una decisión política de los gobiernos estatales.

Otro ejemplo del poco interés que han mostrado los estados de fortalecer sus ingresos propios es el hecho de que han rechazado (en dos ocasiones durante la última década) la facultad para cobrar un impuesto a las ventas finales. En 2009 se redactó la ley de ingresos de México, con la potestad de que se permitía que aquellos estados que lo deseaban podían recaudar un impuesto a las ventas finales de hasta el 3%, pero de forma muy proactiva los políticos estatales hicieron uso de sus influencias en el Congreso, con lo que la iniciativa no llegó ni a primera fase, pues, en la primera discusión, en el comité el asunto fue cancelado.

Otra muestra de tal desinterés fue la recaudación en el Repeco. Como se mencionó, se creó un fondo específico que buscaba incentivar su fiscalización, con un resultado muy pobre: la evasión se mantiene en el 90% y, lo que es peor, ha estado prácticamente inalterada frente a los niveles de evasión de antes de la creación de estos fondos.

Las estimaciones muestran que si los estados hicieran un uso efectivo de todas sus bases tributarias, podrían estar recaudando alrededor del 1% más del PIB en ingresos; es decir, casi duplicarían sus ingresos en relación con los que obtienen actualmente.

#### **4. FACTORES ASOCIADOS CON EL RECAUDO**

Con el panorama presentado, lo que cabe preguntarse es, ¿por qué los estados no recaudan?; ¿no lo hacen por falta de interés?; o bien podría cuestionarse, ¿por qué ha sido tan inefectiva esta reforma? En el Cuadro 1 se presentan las transferencias según nivel de discrecionalidad.

**CUADRO 1. TRANSFERENCIAS POR NIVEL DE DISCRECIONALIDAD (COMO PORCENTAJE DEL PIB)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. No discrecionales	6,9	6,8	6,6	6,8	6,8	6,5	7,1	6,8	6,9	6,9
Participaciones	4,2	4,1	4,1	4,2	4,4	4,1	4,7	4,2	4,3	4,5
Educación	2,3	2,2	2,1	2,2	2,1	2	2	2,2	2,1	2
Salud	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
B. Discrecionales	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,1	1,2	1,2	1,2
Referentes a educación	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	1	1	1
Otras	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
<b>Transferencias totales (A+B)</b>	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>	<b>7,1</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,3</b>	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>
<b>Porcentaje de transferencias discrecionales (B/(A+B))</b>	<b>8,0</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>11,0</b>	<b>13,4</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>

Fuente: Pineda *et al.* (2015).

Los resultados sugieren, de forma muy clara, por qué los estados no han tenido necesidad de recaudar. En el cuadro se clasifican las transferencias totales a los estados en función de no discrecionales (aquellas que son etiquetadas) y discrecionales. Lo que se observa es cómo los estados han sido exitosos en incrementar de forma muy significativa las transferencias discrecionales, las cuales se duplicaron, al pasar del 0,6% al 1,2% del PIB en menos de una década. El problema es que estas han sido producto de los convenios (Diagrama 1) que se logran a partir de una negociación, en la que los secretarios de finanzas estatales obtienen de Hacienda recursos, pero no exponen un criterio muy claro sobre su uso, ni tampoco están sometidos a una rendición de cuentas muy transparente.

Estas transferencias discrecionales están muy ligadas a las vinculadas con el sector educativo, las cuales básicamente explican la totalidad de este crecimiento. En este sector, el gobierno federal nunca ha contado con información clara. La nómina ha sido controlada por los sindicatos y los gobiernos estatales, quienes en conjunto hacen un uso muy efectivo y estratégico de esta falta información federal para extraer más recursos del gobierno central. Esta estrategia se ha venido practicando de forma creciente y exitosa durante varios años. Entonces, la respuesta a la pregunta de por qué no recaudan, es muy sencilla: porque no necesitan hacerlo, ya que les ha ido muy bien en los últimos años sin incurrir en los desagradables costos políticos que significa cobrar impuestos.

A continuación se presentan algunas regresiones, que básicamente refuerzan lo que se muestra en el Cuadro 1. Los resultados del Cuadro 2 validan la hipótesis presentada: han venido existiendo mayores transferencias hacia el sector educativo que tienen un impacto muy negativo y significativo sobre los ingresos propios de los estados (con un coeficiente entre -0,15 y 0,07). En particular ese impacto lo han tenido las transferencias discrecionales; es decir, aquellos estados

que recibieron más transferencias educativas y, especialmente más transferencias discrecionales en dicho sector, hicieron un menor esfuerzo para implementar sus impuestos.

**CUADRO 2. FACTORES ASOCIADOS AL RECAUDO DE INGRESOS TRIBUTARIOS**

Variable dependiente: ingresos tributarios	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variación en participaciones	0,05 [0,05]	0,06 [0,06]	0,04 [0,04]	0,04 [0,04]
Variación en transferencias a salud	-0,16 [0,43]			-0,15 [0,39]
Variación en transferencias a educación		-0,15** [0,07]		-0,03 [0,1]
Reasignaciones			-0,39** [0,19]	-0,37 [0,23]
Variación en Inversión federal	0,04** [0,02]	0,04*** [0,02]	0,05*** [0,01]	0,05*** [0,02]
Deuda/PIB comenzando año (log)	-0,27* [0,14]	-0,32** [0,15]	-0,29* [0,16]	-0,31* [0,15]
Variación en trabajadores formales	5e-5*** [0,00001]	5e-5*** [0,00001]	4e-5*** [0,00001]	4e-5** [0,00001]
Año electoral	-0,54* [0,29]	-0,52* [0,29]	-0,61** [0,29]	-0,60** [0,3]
Congresista	-0,02 [0,03]	-0,02 [0,05]	-0,03 [0,06]	-0,03 [0,05]
Gobernador	0,29 [0,35]	0,3 [0,4]	0,22 [0,39]	0,2 [0,39]
Constante	-0,86 [0,78]	-0,86 [0,96]	-0,71 [1,04]	-0,62 [0,95]
Efectos fijos por año	Si	Si	Si	Si
R-cuadrado	0,43	0,43	0,47	0,47
N	310	310	310	310

Nota: \*, \*\*, \*\*\* indican resultados con niveles de significancia del 10%, 5% y 1%, respectivamente. Error estándar robusto en corchetes.  
Fuente: Pineda *et al.* (2015).

## 5. LA REFORMA DE 2013

La reforma de 2013 en México se implementó bajo una nueva administración, y lo que hasta ahora se ha explicado ya era un diagnóstico bastante compartido con el Ministerio de Hacienda mexicano. Por tal motivo, se realizó una nueva reforma fiscal en dicho año, con un componente federalista, cuyo principal derrotero, aunque suene paradójico, ha sido una recentralización del gasto en educación primaria, que ha sido reconocido en la literatura sobre el tema de la educación en México (Pineda, *et al.*, 2015).

Lo que impone esta reforma es que, a partir de 2015, desaparezca el Fondo de Aportaciones en Educación (FAEB) y sea el gobierno federal (específicamente la Secretaría de Hacienda) el que pague la nómina de los maestros, con lo que la intermediación de los gobiernos estatales desaparece.

En el año 2014 el gobierno federal hizo un censo para saber cuántos maestros hay, qué están haciendo, cuántos son *aviadores* (apelativo para los maestros que cobran y no van a enseñar), cuántos han fallecido, y de ahí se obtuvieron unos resultados que confirmaban las percepciones que había en cada gobernación estatal. Por ejemplo, se calculó que cerca de 70.000 profesores de educación básica estarían en esa condición de “aviadores” cobrando sueldo sin trabajar, o bien, que en su trabajo se dedicaban a tareas distintas a la enseñanza<sup>4</sup>.

Aquel ejercicio se implementó por el gran desorden que existía hasta la fecha; por ejemplo, el censo evidenció que alrededor de MXN 65 y MXN 70 mil millones anuales iban a parar al rubro denominado “gasto educativo”, el cual, por ser tan genérico, no identificaba los ítems en los cuales invertía, pero lo que sí fue claro era que aquel no se destinaba para nómina de maestros. Aquella era una cifra para nada despreciable, pues es equivalente a USD 5 o USD 6 mil millones anuales.

La reforma también plantea que para apoyar este proceso, la Secretaría de Educación Pública no solo era el ente encargado de realizar el censo de 2014, si no que de ahora en adelante sería la encargada de regular el número de maestros, así como otras tareas de estándares mínimos. Estas medidas entran a reforzar la reforma educativa que se inició con el Pacto por México, a partir de la cual se creó el Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE). Dentro de sus objetivos se encuentran, principalmente, el llevar a cabo la evaluación de los maestros en todo el país coordinando el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para definir temas relacionados con su ingreso a la carrera docente, su promoción y permanencia en el cargo (INEE, 2013).

Ahora bien, con la reforma se contravienen los principios básicos de la descentralización, cuya teoría indica que en cuanto a la educación, como en otros aspectos, los gobiernos locales son los que conocen mejor las preferencias de la gente; entonces, estos entes subnacionales serían lo más eficientes para proveer este servicio. Aunque en todo México se está de acuerdo con este principio, tiene que haber una condición previa de clara información, pero cuando aquella no está presente entonces recentralizar es la mejor política. Finalmente, como parte de los cambios del año 2013, también se está buscando impulsar una serie de reformas que establezcan reglas fiscales anuales, algunas de procedimientos y

---

<sup>4</sup> Información obtenida en abril de 2015, tomada de: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514\\_mexico\\_maestros\\_aviadores\\_educacion\\_an](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514_mexico_maestros_aviadores_educacion_an).

otras numéricas, que en su conjunto endurezcan la restricción presupuestal de estados y municipios.

Y aunque no se trató un aspecto crucial relacionado, ha sido evidente que otro de los factores que influyó para disminuir el esfuerzo fiscal de los estados, según se corrobora en las regresiones presentadas (Cuadro 2), ha sido el nivel de la deuda estatal: mayores niveles estuvieron asociados con menores esfuerzos fiscales por parte de los estados. En los últimos años este rubro ha mostrado un importante crecimiento dentro de los gobiernos estatales, y si bien aún no representa un problema macro (por ser menor a 3 puntos porcentuales del PIB de México), debilitó los incentivos que tenían los estados para comportarse de manera eficiente.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La primera conclusión que se puede extraer es que es crucial tener un sistema de transferencias que sea lo menos discrecional posible, porque, a pesar de los incentivos que se ofrezcan a los gobiernos subnacionales, en lugar de dedicarlos a fortalecer el recaudo, una alta discrecionalidad hace que los entes enfilen los recursos para ir a negociar con el gobierno central la consecución de más transferencias, lo cual les evita asumir un mayor costo político (al implementar impuestos poco populares). En la medida de lo posible esos incentivos se pueden reducir si las transferencias son automáticas, aplicando criterios exógenos con números que no estén sujetos a actualización. Cuando ocurre lo contrario, lo que se estimula es un desfile de gobernadores estatales que hablan de finanzas en las oficinas centrales para solicitar recursos.

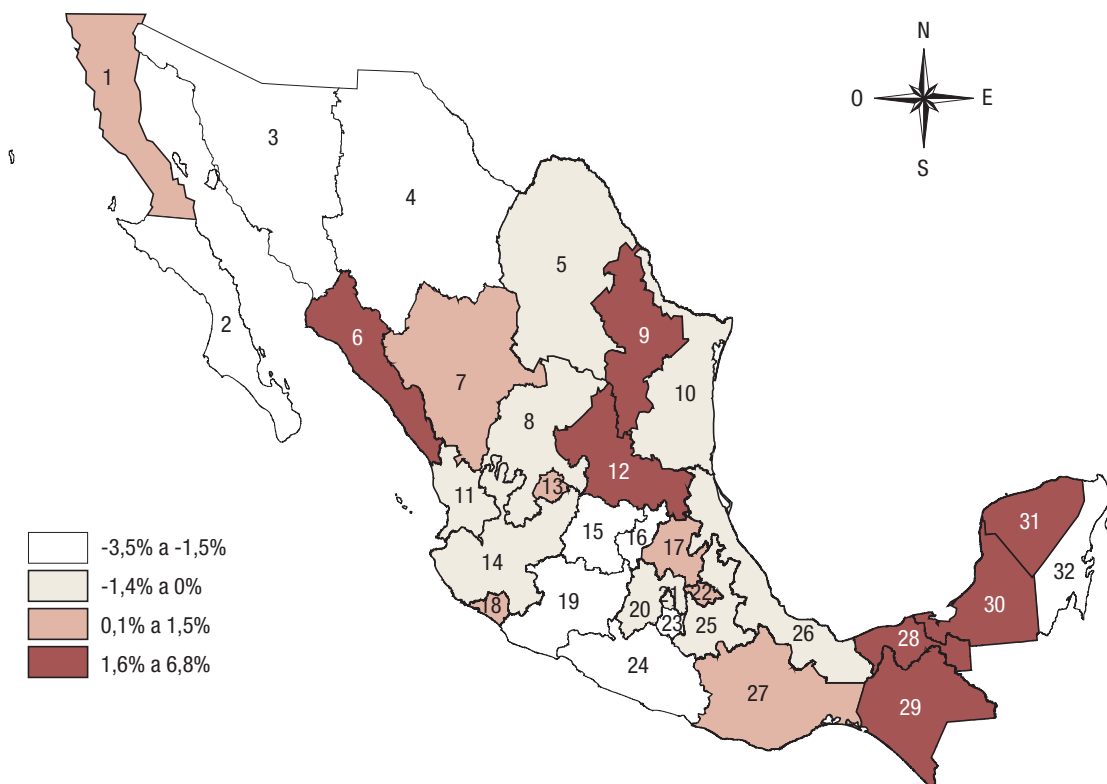
Cabe mencionar que la reforma del sistema de transferencias tiene que ser vista como un todo. En México, por ejemplo, la reforma particular a la fórmula de participaciones fue adecuada, al generar los incentivos apropiados, pero, como hubo otros componentes que no funcionaron bien, su impacto ha sido muy bajo; entonces, tuvo que haberse visto en conjunto, con el fin de fortalecer la restricción presupuestal de los estados.

Finalmente, como lo muestra el caso mexicano, cuando los cambios tienen consecuencias contrarias (la reforma de 2007), vale la pena reconsiderar lo formulado, así toque desandar los pasos (ir de la descentralización a la recentralización), para luego mejorar.

## REFERENCIAS

- BBC Mundo (2014). “Los maestros mexicanos que cobran y no van a enseñar”, tomada de: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514\\_mexico\\_maestros\\_aviadores\\_educacion\\_an](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514_mexico_maestros_aviadores_educacion_an), en abril de 2015.
- Calderón, F. (2011). Quinto Informe del Gobierno, Anexo Estadístico, Presidencia de la República, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007). Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la ley de coordinación fiscal, de la ley del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y de la ley del impuesto especial sobre producción y servicios. *Diario Oficial de la Federación*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- De Urioste, L. (2008). “El impacto de la reforma del 2007 en el Fondo General de Participaciones”, Tesis, Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee>.
- Pineda E.; Ramírez, A.; Rasteletti, A. (2015). “A Mariachi Medley: Mexico’s Long Road to Fiscal Federalism Reform”, en: Fretes Cibils, V. y Ter-Minassian, T. “Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How”, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años). “Calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal por el ejercicio fiscal”.
- Ter-Minassian (2015). “Teoría y práctica internacional en las transferencias intergubernamentales”, en: Bonet, J. y Galvis, L. A. (eds.) Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia. Memorias del seminario internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?, Cartagena de Indias, 9 de mayo de 2014. Bogotá: Colección de Economía Regional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de la República.

**MAPA 1. AUMENTO EN PARTICIPACIONES POR EL INCREMENTO RELATIVO DEL ESFUERZO TRIBUTARIO**



NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO
1	Baja California	9	Nuevo León	17	Hidalgo	25	Puebla
2	Baja California Sur	10	Tamaulipas	18	Colima	26	Veracruz
3	Sonora	11	Nayarit	19	Michoacán	27	Oaxaca
4	Chihuahua	12	San Luis Potosí	20	México	28	Tabasco
5	Coahuila	13	Aguascalientes	21	Distrito Federal	29	Chiapas
6	Sinaloa	14	Jalisco	22	Tlaxcala	30	Campeche
7	Durango	15	Guanajuato	23	Morelos	31	Yucatán
8	Zacatecas	16	Querétaro	24	Guerrero	32	Quintana Roo

Fuente: elaboración propia con base en SHCP.