

Las transferencias intergubernamentales en México, objetivos, implementación e impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales: un acercamiento teórico

Intergovernmental transfers in Mexico, objectives, implementation and impact on the fiscal effort of local governments: a theoretical approach

Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo¹

Rodrigo Gómez Monge²

Recibido: 10 de agosto de 2022 Aceptado: 24 de noviembre de 2022

DOI: <https://doi.org/10.33110/cimexus170202>

RESUMEN

La investigación se centra en analizar, desde la teoría del federalismo fiscal, la armonización y correspondencia de las relaciones que tienen las transferencias intergubernamentales: con la función distribución de la renta (ingreso) y la función asignación de recursos (gasto); con sus objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica; con su implementación a través de transferencias no condicionadas (participaciones) y condicionadas (aportaciones) y; con su impacto en el esfuerzo fiscal (papel matamoscas o pereza fiscal) en los gobiernos locales de México. El punto principal a considerar, en el estudio para México, es examinar la correspondencia que debe de existir entre los objetivos e implementación de las transferencias intergubernamentales y su impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Sin ninguna duda, es la implementación de las transferencias federales (participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33)), y su impacto en el esfuerzo fiscal (positivo o negativo), lo que nos permite conocer la relación o no de las funciones tradicionales del sector público (distribución de la renta y asignación de recursos) y los objetivos buscados de equidad fiscal y eficiencia económica establecidos por el gobierno federal para compensar los desequilibrios fiscales (vertical y horizontal) de los gobiernos locales. Por lo que, sí la implementación de las transferencias intergubernamentales no se encuentra relacionada con el objetivo deseado y/o que el objetivo no quede claro en su implementación, se generarán ineficiencias económicas por el origen y manejo de los recursos públicos o deficiencias en el bienestar social de la población. En el caso de México, la incorporación del ramo 33 (aportaciones federales) en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal en 1998 y su implementación a partir de 1999 ha ocasionado, de

1 Profesor e Investigador de la Facultad de Economía U.M.S.N.H. Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). ORCID: 0000-0002-9257-0101.

2 Profesor e Investigador de la Facultad de Economía U.M.S.N.H. Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). 0000-0001-8393-2855.

acuerdo a varios estudios empíricos, un impacto negativo (pereza fiscal) en el esfuerzo fiscal en la mayoría de los gobiernos locales, debido a la falta de claridad en los objetivos de cada uno de sus fondos y a las variables de medición en sus formulas de asignación de recursos que no corresponden con los objetivos.

Palabras clave: Transferencias intergubernamentales; objetivos, implementación e impacto; esfuerzo fiscal.

Clasificación JEL: H00, H72, H77.

ABSTRACT

The research focuses on analyzing, from the theory of fiscal federalism, the harmonization and correspondence of the relationships that intergovernmental transfers have: with the rent distribution function (income) and the resource allocation function (expenditure); with its objectives of fiscal equity and economic efficiency; with its implementation through unconditional transfers (participations) and conditioned (contributions) and; with its impact on the fiscal effort (flypaper or fiscal laziness) in the local governments of Mexico. The main point to consider, in the study for Mexico, is to examine the correspondence that should exist between the objectives and implementation of intergovernmental transfers and their impact on the fiscal effort of local governments. Without a doubt, it is the implementation of federal transfers (participations (branch 28) and contributions (branch 33)), and their impact on the fiscal effort (positive or negative), which allows us to know the relationship or not of the functions of the public sector (income distribution and allocation of resources) and the sought-after objectives of fiscal equity and economic efficiency established by the federal government to compensate for fiscal imbalances (vertical and horizontal) of local governments. Therefore, if the implementation of intergovernmental transfers is not related to the desired objective and/or if the objective is not clear in its implementation, economic inefficiencies will be generated due to the origin and management of public resources or deficiencies in well-being. social of the population. In the case of Mexico, the incorporation of branch 33 (federal contributions) in chapter V of the Fiscal Coordination Law in 1998 and its implementation in 1999 has caused, according to several empirical studies, a negative impact (fiscal laziness) in the fiscal effort in most local governments, due to the lack of clarity in the objectives of each of their funds and the measurement variables in their resource allocation formulas that do not correspond to the objectives.

Keywords: Inter-governmental transfers; objectives, design and implementation; fiscal effort.

JEL Classification: H00, H72, H77.

INTRODUCCIÓN

Desde la publicación en México de la vigente Ley de Coordinación Fiscal (diciembre de 1978) y con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1979), a través de la distribución de participaciones federales (recursos no condicionados) y la incorporación del capítulo V (diciembre de 1997) referente a la asignación de las aportaciones federales (recursos condicionados) a los estados y municipios, ha provocado en la actualidad un urgente debate, debido a que los resultados (dependencia y pereza fiscal) no son los que se esperaba desde la perspectiva teórica, por lo que necesitamos hacer un primer acercamiento desde la teoría del federalismo fiscal que nos permita analizar las transferencias intergubernamentales en México, con sus objetivos, su implementación e impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, lo que se desarrolla a través de seis apartados:

Se revisa, en el primer apartado, los aspectos teóricos del federalismo fiscal, lo que permite conocer las relaciones intergubernamentales, correspondientes al ingreso y gasto entre los distintos niveles de gobierno en un sistema federal, así como el análisis de las tres funciones tradicionales del sector público en la economía, en el cual se combinan las ventajas de los modelos de centralización y descentralización fiscal en un gobierno federalista.

En el segundo apartado, se destaca la relación de las transferencias intergubernamentales (condicionadas y no condicionadas) con las funciones tradicionales de distribución del ingreso y asignación de recursos del sector público en la economía, en donde se armonizan con los objetivos que persiguen las transferencias intergubernamentales: equidad fiscal y eficiencia económica.

Se examina, en el tercer apartado, lo relacionado a las transferencias intergubernamentales y sus objetivos, en donde se explica la correspondencia entre las funciones de distribución del ingreso y asignación de recursos con las transferencias condicionadas y no condicionadas en el logro de los objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica. En donde las transferencias intergubernamentales es la manera más fácil para reducir los desequilibrios fiscales (verticales y horizontales) de los gobiernos locales.

En el cuarto apartado, se analiza la implementación de las transferencias (no condicionadas y condicionadas) en la consecución de las funciones tradicionales del sector público (distribución de la renta y asignación de recursos) que dependen, a su vez, de los objetivos (equidad fiscal y eficiencia económica) establecidos por el gobierno central para compensar los desequilibrios fiscales (vertical y horizontal) de los gobiernos subcentrales.

Se analiza, en el quinto apartado, las transferencias intergubernamentales y su impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, en donde se reconoce la necesidad de cuantificar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, para conocer el efecto positivo (papel matamoscas) o negativo (pereza fiscal) de las transferencias intergubernamentales en la recaudación local. Donde el diseño

e implementación de los instrumentos de coordinación fiscal, transferencias no condicionados y condicionados, dependerán del objetivo establecido por el gobierno central.

En el sexto apartado se expresan las conclusiones, la teoría del federalismo fiscal enfatiza que al concurrir una combinación de objetivos, el diseño e implementación de las transferencias intergubernamentales debería ir acompañada por una diferenciación en las categorías y variables de las transferencias intergubernamentales para lograr un impacto positivo en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. En caso contrario no se lograrían los objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica en las funciones distribución de la renta y asignación de recursos, respectivamente, como es el caso de lo que sucede en nuestro país, en donde los problemas de tipo institucional no se pueden resolver desde la teoría del federalismo fiscal.

I. LAS FUNCIONES TRADICIONALES DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

La teoría del federalismo fiscal estudia las relaciones intergubernamentales correspondientes al ingreso y gasto entre los distintos órdenes de gobierno, que integran un país federalista³ (Oates, 1977 y Bahl y Linn, 1992). Por lo que el federalismo fiscal debe de responder a los problemas concernientes al ingreso (financiamiento) y al gasto (asignación de recursos), así como a la coordinación fiscal intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, la teoría del federalismo fiscal contempla dos modelos: centralización y descentralización, para poder agrupar las actividades fiscales, entre los distintos órdenes de gobierno; asimismo destaca la argumentación generada, principalmente, por la ciencia económica⁴ en relación a las tres funciones tradicionales del sector público en la economía.

Las tres funciones tradicionales del sector público en la economía, fueron propuestas por Musgrave (1959) y desarrolladas por Oates (1977):

- Función de estabilización macroeconómica, debe estar a cargo del gobierno central⁵ por ser el más eficiente para llevarla a cabo, representa la conducción de las políticas fiscal y monetaria⁶, con la finalidad de estimular el crecimiento económico y el aumento del empleo sin excesiva inflación, así como compensar a través del ingreso y gasto las etapas de depresión y expansión del ciclo económico. Lo anterior implica que una política de estabilización macroeconómica, quedaría limitada para los gobiernos subcentrales.

3 Oates (1977), establece que el federalismo puede ser explicado, en términos económicos, como la forma óptima de gobierno.

4 Se examina el aspecto económico del federalismo fiscal, las relaciones intergubernamentales, su diseño y su impacto en el funcionamiento de las haciendas locales.

5 En el caso de México, se refiere al gobierno federal, en el desarrollo del artículo se utilizara como sinónimo del gobierno federal la utilización de gobierno central o gobierno nacional.

6 El gobierno federal tiene un control centralizado, en lo que se refiere a la política monetaria.

- Función distribución de la renta, puede desarrollarse por el gobierno nacional por ser también el más eficiente, se refiere al impacto que tiene en la economía el ingreso y gasto de gobierno, a través de la política impositiva y el presupuesto de egresos, respectivamente. Es el presupuesto de egresos el principal instrumento para redistribuir el ingreso, en donde las transferencias del gobierno central tratan de establecer una mayor equidad fiscal en la distribución del ingreso y una mayor eficiencia económica en la asignación del gasto a los gobiernos subnacionales, lo que no excluye a los gobiernos subcentrales para aplicar y administrar de manera eficiente los recursos.
- Función asignación de recursos, presenta mayor eficiencia para realizarla un gobierno subnacional que el gobierno nacional, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de asignar eficientemente los recursos para proveer una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios adecuada a las preferencias y consumo de la población, en donde la ventaja de la descentralización se encuentra en el conocimiento de la diversidad de preferencias entre los residentes de una población o jurisdicción.

La investigación se centra, desde el punto de vista teórico, en analizar la relación que tiene las transferencias intergubernamentales: con la función distribución de la renta (ingreso) y la función asignación de recursos (gasto); con sus objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica; con su implementación y; con su impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales; puntos que se abordaran en los siguientes apartados.

Antes de continuar, es necesario referirse al teorema de Tiebout (1956) concerniente a votar con los pies y el teorema de la descentralización de Oates (1977), en donde la forma de gobierno descentralizada ofrece una eficiencia económica más elevada que la forma de gobierno centralizada, ya que los varios niveles de provisión de bienes y servicios podrían ser tan diferentes como las preferencias de los consumidores⁷:

- Teorema de votar con los pies. El consumidor selecciona su lugar de residencia en función de la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una jurisdicción y al prescindir de todos los factores no fiscales que puedan arraigar al hombre a una tierra determinada (Tiebout, 1956).
- Teorema de la descentralización. Para un bien público cuyo consumo está definido para residentes de una comunidad y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos subcentrales será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos subnacionales

⁷ A excepción de los bienes públicos puros, como es el caso de la defensa nacional o el alumbrado público.

provean los niveles de producto paretoeficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno nacional de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones (Oates 1977).

De acuerdo a lo anterior, Oates llega a la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr los objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica de las transferencias intergubernamentales en las tres funciones tradicionales del sector público en la economía (asignación de recursos, distribución de la renta equitativa y garantizar una razonable estabilidad macroeconómica) es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y las limitaciones de la centralización y la descentralización en la toma de decisiones en los diferentes órdenes de gobierno.

II. LA RELACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES CON LAS FUNCIONES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El concepto de las transferencias⁸ intergubernamentales, surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos y se clasifican en dos tipos básicos⁹: transferencias no condicionadas¹⁰ (globales) y transferencias condicionadas¹¹ (específicas). En las primeras, no existen restricciones, lo que permite que los gobiernos locales que reciben los recursos puedan darles el uso más adecuado, de acuerdo con sus prioridades y necesidades. En cambio, en las segundas, el gobierno central establece los fines para lo que los gobiernos subcentrales tienen que utilizar los recursos.

Por un lado, las transferencias intergubernamentales se han convertido en el principal instrumento para la función distributiva del ingreso, por parte de los gobiernos nacionales. Siendo éstas de gran trascendencia para los gobiernos subnacionales, ya que existen grandes brechas entre los ingresos de los gobiernos locales de un país. Los gobiernos subcentrales con mayor riqueza de recursos económicos tendrán una mayor ventaja en cobrar impuestos a diferencia de los gobiernos locales con menor generación de recursos, lo que provoca una mayor desigualdad entre ellos. Por este motivo, las transferencias no condicionadas (participaciones) del gobierno federal servirían para homogeneizar los ingresos entre los gobiernos locales.

Por otro lado, las transferencias intergubernamentales son también un componente importante de la función de asignación de recursos por parte del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, estas trans-

8 El fundamento teórico es desarrollado por Charles Piugo y complementado por Ronald Ciase. Respecto a la tipología se puede ver Oates (1977).

9 Ver Caramés (2004).

10 En México las transferencias no condicionadas, se le conocen como participaciones federales (ramo 28).

11 En el caso de las transferencias condicionadas, se le conocen como aportaciones federales (ramo 33) en México.

ferencias deben ser coherentes con la lógica federalista en que se apoya la subsidiaridad, entendida ésta en donde “el nivel superior de gobierno asiste al inferior, pero no lo sustituye” (Caramés, 2004, p. 61). La diferencia entre las competencias constitucionales a desempeñar y los recursos (ingresos) disponibles para cumplirlas, provoca desigualdades entre en los gobiernos locales más ricos con los que menos tienen. Por lo que las transferencias condicionadas (aportaciones) tienen la finalidad de cumplir con una provisión estandar mínima de bienes públicos.

En México las participaciones federales (transferencias no condicionadas) surgen con la finalidad de resarcir a los gobiernos locales la pérdida de potestades tributarias, al concentrar el gobierno federal las fuentes de ingresos más amplias, con el propósito de que los gobiernos estatales y municipales puedan nivelar sus ingresos a través de la función distributiva del ramo 28. Mientras que las aportaciones federales (transferencias condicionadas) aparecen para corregir el suministro desigual de bienes y servicios públicos entre los diferentes gobiernos de un mismo nivel, por medio de la descentralización del gasto federalizado, con la finalidad de suministrar un estándar mínimo, ante el desarrollo heterogéneo de los gobiernos locales a través de la función asignación del ramo 33.

III. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y SUS OBJETIVOS DE EQUIDAD FISCAL Y EFICIENCIA ECONÓMICA

Las transferencias intergubernamentales, desde la perspectiva teórica, tienen como objetivos, el lograr la equidad fiscal (objetivo redistributivo) mediante la función distribución del ingreso y la eficiencia económica (objetivo corrector o incentivo) a través de la función asignativa de recursos del gobierno central a los gobiernos subcentrales:

- La equidad fiscal está relacionada con el principio de que los gobiernos locales deben proporcionar un nivel promedio de bienes y servicios públicos ejerciendo un nivel promedio de esfuerzo fiscal, generalmente medido como su tasa tributaria, ya que se trata de repartir equitativamente las cargas fiscales entre quienes las soportan en una jurisdicción. Sin embargo, los gobiernos subcentrales no proporcionan un nivel promedio de servicios públicos, ya que sus gastos son mucho mayores que el ingreso generado por sus potestades tributarias, por lo que las transferencias no condicionadas son empleadas para reducir estas desigualdades o desequilibrios fiscales.
- La eficiencia económica aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias intergubernamentales son utilizadas para corregir dichas externalidades (Raich, 2001), lo que permite acercar al óptimo la provisión de

bienes y servicios públicos en las diferentes jurisdicciones, al no lograrlo se debe tratar de garantizar el proveer ciertos niveles mínimos de servicios públicos en todo el país, buscando así el bienestar social de la población, por lo que las transferencias condicionadas son utilizadas para reducir los desequilibrios fiscales.

Consecuentemente las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional, se han convertido en la manera más fácil para reducir los desequilibrios fiscales, además de ser la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, ver Litvack (1998), Spahn (1999) y Smoke (2001).

Por lo tanto, las transferencias intergubernamentales son herramientas importantes tanto para la función distributiva del ingreso como para la función asignación de los recursos por parte del gobierno central, con la finalidad de reducir los desequilibrios fiscales entre ingresos y gasto de los gobiernos subcentrales; provenientes de un bajo desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas como también de un reducido esfuerzo fiscal a nivel local, provocado por el mal diseño e implementación de las transferencias intergubernamentales.

Con respecto a lo anterior, el federalismo fiscal establece dos tipos de desequilibrios fiscales: el primero, se presenta por el lado del ingreso, con un sistema tributario fuertemente centralizado en el gobierno nacional, y por el lado del gasto, con un grado importante de descentralización¹² del gasto federalizado a los gobiernos subnacionales, provocando lo que se le ha dado en llamar desequilibrio vertical¹³ entre los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales (Sobarzo, 2009); el segundo, aparece cuando las capacidades tributarias y los costos de provisión de los servicios públicos entre jurisdicciones locales difieren en forma importante, ocasionando migraciones ineficientes entre ellas, estimulando lo que se conoce como desequilibrio horizontal¹⁴ (Porto, 2003).

Acorde a la teoría, los objetivos que se buscan a través de las transferencias intergubernamentales (equidad fiscal y eficiencia económica) deben de determinar el diseño e implementación de las transferencias intergubernamentales (no condicionadas y condicionadas). Si su propósito es compensar un desequilibrio vertical, se deberían restituir por medio de los ingresos con transferencias no condicionadas (globales). Si se trata de compensar el desequilibrio

12 Romo de Vivar, Chauca y Gómez (2009), sostenemos que el proceso de descentralización del gasto, es solamente una desconcentración, ya que los gobiernos locales solamente administran los recursos y no definen la aplicación de los mismos en función de las necesidades y preferencias de la población en una jurisdicción determinada.

13 Raich (2001), menciona que el desequilibrio vertical (o grado en que los gobiernos locales dependen de los recursos del gobierno central para financiarse) comúnmente se mide como la proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los gastos subnacionales.

14 Wiesner (1992), argumenta que el desequilibrio horizontal se da cuando los gobiernos locales presentan necesidades y capacidades distintas, por lo que no pueden proveer a sus habitantes la misma cantidad y calidad de servicios sobre la base de niveles impositivos comparables entre las diferentes jurisdicciones.

horizontal, lo apropiado son las transferencias condicionadas (específicas) por medio del gasto. Sean para compensar los desequilibrios vertical o horizontal, condicionadas o no, lo habitual es recurrir a fórmulas en las que se incluyan las variables a considerar y las ponderaciones que se dará a cada variable¹⁵ (Porto, 2003).

Por consiguiente las transferencias intergubernamentales deben corregir los desequilibrios fiscales provocados por la centralización de las potestades tributarias (visto desde el ingreso) del gobierno central, por un lado, y, por otro, a la descentralización de recursos (observado desde el gasto) del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, si los objetivos que se persiguen lograr con las transferencias, por un lado, equidad fiscal (desequilibrio vertical) y, por otro lado, eficiencia económica (desequilibrio horizontal) no son claros o se contradicen; lo más seguro es que el diseño e implementación de las mismas provoquen un efecto negativo en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, como parece ser por los estudios empíricos que es el caso de México.

IV. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA COMPENSACIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES: VERTICAL Y HORIZONTAL

Las transferencias no condicionadas, distribuidas por el gobierno nacional por medio de los ingresos participables recaudados, son empleadas para reducir las desigualdades fiscales entre ingreso y gasto en los gobiernos subnacionales originando lo que se conoce como desequilibrio vertical, provocado: por un lado, a que los gobiernos centrales (en un sistema federalista) realizan su recaudación a partir de las bases impositivas más generales (impuestos sobre la renta y valor agregado), al mismo tiempo, algunos países disfrutaban de otros ingresos por energía (derechos sobre petróleo y electricidad), comercio exterior¹⁶, etcétera; y por otro lado, a que los gobiernos subcentrales delegaron su capacidad recaudatoria en favor del gobierno central, debido principalmente a las diferencias fiscales entre los gobiernos locales de escaso crecimiento económico, a cambio de recibir transferencias no condicionadas (libres de aplicar).

En el caso de las transferencias condicionadas, asignadas por el gobierno nacional a través del gasto, son utilizadas para disminuir las diferencias interjurisdiccionales entre los gobiernos subnacionales en la provisión de ciertos niveles mínimos de bienes y servicios públicos, que buscan el bienestar social de la población, originados por el desequilibrio horizontal, ocasionada por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes costos de provisión de servicios o diferencias en las demandas por servicios públicos, etc.).

15 Las formulas, variables y ponderaciones, en el caso de México, se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal publicada el 27 de diciembre de 1978 y modificada en varios años, su última reforma fue el 30 de enero de 2018.

16 Como sería el caso de México, ver Ley de Coordinación Fiscal.

La finalidad del trabajo es aproximarnos a lo que plantea la teoría del federalismo fiscal sobre las transferencias intergubernamentales y contrastar de manera empírica la armonización o no de las relaciones que tienen las transferencias intergubernamentales entre sus objetivos, su implementación y su impacto, por lo que un análisis profundo de los mismos para el caso de México se tendrá que realizar en una investigación posterior.

Transferencias intergubernamentales y su implementación en la compensación del desequilibrio vertical.

La asignación centralizada, por parte de algunos países federalistas, de potestades tributarias establecidas en la constitución y leyes secundarias¹⁷ entre los diferentes órdenes de gobierno, ha originado un desequilibrio fiscal vertical deficitario en los gobiernos locales, por lo que se hace necesario establecer transferencias intergubernamentales no condicionadas por parte del gobierno central, para resarcir los ingresos a los gobiernos subcentrales que han renunciado a sus potestades tributarias y lograr la equidad fiscal vertical.

Al no existir la correspondencia entre los ingresos (potestades tributarias) y los gastos (distribución de recursos) de los gobiernos en sus diferentes niveles, existirán órdenes de gobierno con superávit (gobierno nacional) y otros deficitarios (gobiernos subnacionales). Por lo que se requiere transferir recursos no condicionadas, por parte del gobierno central, para que se logre la equidad fiscal en la función distribución de la renta sin necesidad de equilibrar fiscalmente cada nivel de gobierno.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que tanto teórica como empíricamente, se ha demostrado que el gobierno nacional es el indicado, desde la perspectiva de la eficiencia económica, para recaudar los impuestos sobre factores móviles¹⁸ debido, por un lado, a que la recaudación presenta economías de escala como de alcance y, por otro lado, a las restricciones para recaudar de los gobiernos subnacionales en términos de externalidades y exportación de impuestos (Hernández y Jarillo, 2007).

Por lo anterior se puede afirmar que la compensación del desequilibrio vertical se da mediante las transferencias no condicionadas, con el propósito de lograr la equidad fiscal en la función distribución de la renta.

Transferencias intergubernamentales y su implementación en la compensación del desequilibrio horizontal.

Las transferencias intergubernamentales condicionadas, son transferencias es-

17 En el caso de México se establecen las potestades tributarias de los diferentes órdenes de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque al no quedar delimitadas de manera clara las atribuciones impositivas, se tiene que recurrir a la Ley de Coordinación Fiscal y a las Leyes específicas de cada impuesto establecido.

18 Sin embargo, esto no impide una mayor participación de los gobiernos locales.

pecíficas que el gobierno central asigna, principalmente, para el financiamiento de fondos o programas que buscan la provisión de estándares mínimos en bienes y servicios públicos¹⁹. Con el objetivo de poder compensar o nivelar el desequilibrio horizontal y lograr, por un lado, la equidad fiscal horizontal y, por otro lado, la eficiencia económica en la aplicación de los recursos de los gobiernos subcentrales.

Al establecer Oates (1977) la equivalencia de las transferencias condicionadas a los gobiernos locales, como transferencias de gasto, podemos decir que las transferencias específicas cumplen una obligación de gasto por parte del gobierno nacional que busca la equidad fiscal, pero que ha sido delegada para facilitar la administración y el aumento de la eficiencia económica en la aplicación del gasto por parte de los gobiernos subnacionales, ya que son éstos los que conocen de mejor manera las preferencias y necesidades de su población.

Cuando las capacidades tributarias, entre los gobiernos subcentrales de igual nivel, difieren de manera significativa, las transferencias condicionadas a través del gobierno central, resultan necesarias con el propósito de evitar migraciones no deseadas²⁰ entre gobiernos del mismo nivel (Inman y Rubinfeld, 1996; Piffano, 1998). Para ello, las transferencias específicas del gobierno nacional buscan la equidad fiscal horizontal, a través de un estándar mínimo de bienes y servicios entre los gobiernos subnacionales del mismo nivel (Oates, 1977; Wiesner, 1992).

Para Wiesner (1992), el desequilibrio horizontal se debe a que los gobiernos locales presentan necesidades y capacidades fiscales distintas, por lo que no pueden proveer a sus habitantes la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, sobre la base de niveles impositivos comparables entre los diferentes gobiernos subcentrales del mismo nivel. Es innegable que la capacidad fiscal (establecida principalmente por el nivel de desarrollo económico a nivel territorial) de los gobiernos locales más rezagados no puedan llegar a tener la capacidad de ofrecer a sus ciudadanos la cantidad y calidad en los bienes y servicios públicos, respecto a aquellos que prestan los gobiernos con menor rezago.

La corrección del desequilibrio horizontal se realiza de tal manera, que las transferencias condicionadas del gobierno nacional, nivelen los ingresos de los gobiernos subnacionales, con el fin de que los recursos sean suficientes para lograr la cantidad y calidad similar en sus necesidades de gasto, evitando la movilidad de los agentes económicos entre los gobiernos locales de igual nivel, ya que uno de éstos no podría gravar a un grupo determinado con un tributo significativamente más oneroso que el impuesto en otros gobiernos, sin evitar crear incentivos para la emigración.

En consecuencia, podemos señalar que la compensación del desequilibrio horizontal se da a través de las transferencias no condicionadas, con el pro-

19 En el caso de México se utilizan en polígonos de extrema pobreza y marginación.

20 Inducidas fiscalmente.

pósito de lograr la equidad fiscal horizontal y la eficiencia económica en la función asignación.

La dificultad primordial se encuentra en la etapa de diseño e implementación, ya que, si el diseño no responde a los objetivos de equidad fiscal (desequilibrio vertical) y eficiencia económica (desequilibrio horizontal), así como una incorrecta implementación en los criterios, formulas y variables para la distribución y asignación de transferencias no condicionadas y condicionadas estimularían, sin ninguna duda, un efecto negativo en el esfuerzo fiscal. En el caso de México tenemos que los criterios, variables y ponderaciones de las formulas para distribuir y asignar las participaciones y aportaciones federales neutralizan los objetivos perseguidos al no haber claridad en la adjudicación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del ramo 33.

V. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y SU IMPACTO EN EL ESFUERZO FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El estudio de la relación entre las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, reconoce la necesidad de cuantificar el impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, por lo que se presentan dos tipos de resultados:

- Una relación positiva, en donde las transferencias intergubernamentales se convierten en estímulos de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales al ser utilizados para obras y servicios públicos que mejoren el esfuerzo fiscal local.
- Una relación negativa, en el que las transferencias intergubernamentales disminuyen los ingresos propios de los gobiernos subcentrales, al preferir los gobiernos locales financiarse por medio de transferencias en lugar de aumentar los ingresos recaudados en el ámbito local, debido a la inconformidad que genera en la ciudadanía y a la baja de popularidad del gobierno, teniendo las transferencias del gobierno central un efecto sustitución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subcentrales.

Si bien las transferencias del gobierno nacional tienen un impacto (positivo o negativo) en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, es indiscutible que en la medida en que se manifiesten los efectos del esfuerzo fiscal, dependerán de los objetivos y de las características en el diseño²¹ e implementación de las propias transferencias intergubernamentales; ya que se puede dar el caso en que la implementación de las transferencias no cumpla con el objetivo²² deseado y/o que el objetivo no quede claro en su diseño, generando ineficiencias por el origen y manejo de los recursos públicos o deficiencias en el bienestar social de la población.

21 El diseño de las transferencias intergubernamentales depende de los objetivos planteados por el gobierno central.

22 Los objetivos, de acuerdo a la teoría, son lograr la equidad fiscal y la eficiencia económica a través de compensar los desequilibrios vertical y horizontal provocados por la centralización del ingreso y la des-centralización del gasto, respectivamente.

En el que las transferencias intergubernamentales (generales)²³ se transfieren en función de algunos indicadores de esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, con la finalidad de evitar que la jurisdicción receptora disminuya sus ingresos propios y se pueda lograr la equidad fiscal (equilibrio vertical).

De acuerdo al teorema de la descentralización de Oates, la descentralización de la función de asignación de recursos plantea que las transferencias intergubernamentales (específicas)²⁴ deben estar orientadas a suplir los costos de la provisión de los servicios públicos por parte de los gobiernos locales, para alcanzar la equidad fiscal (equilibrio horizontal) y la eficiencia económica.

En el caso de México se tienen pocos estudios relacionados con la medición del impacto de las transferencias intergubernamentales del gobierno central en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subcentrales, a continuación, se presenta un comparativo de los estudios realizados sobre esfuerzo fiscal y su medición.

Cuadro 1		
Comparativo sobre el concepto de esfuerzo fiscal y su medición, empleado en estudios de caso en México		
Autor	Concepto	Resultado
Ibarra, Sandoval y Sotres (1999).	<i>Dependencia.</i> Se mide como la razón de participaciones a ingresos efectivos ordinarios.	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, han hecho a los municipios más dependientes de las participaciones federales.
Raich (2001).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se mide como la proporción de la recaudación de ingresos propios en el Producto Interno Bruto (PIB) estatal.	El Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) ha afectado adversamente el esfuerzo fiscal de los municipios. La magnitud del impacto depende de la población y de los niveles de bienestar municipales.
Cabrero y Orihuela (2002).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se puede derivar del examen de algunos indicadores financieros: capacidad y dependencia financiera, inversión municipal, apalancamiento financiero, etc.	La expansión de recursos ha evolucionado de diferente forma: las grandes ciudades fortalecen sus haciendas, mientras que ocurre lo contrario en las pequeñas ciudades y sobre todo en los municipios rurales.

23 En el caso de México, la fórmula de las participaciones federales (ramo 28) se establece en el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal.

24 Las fórmulas de los 8 fondos que conforman las aportaciones federales (ramo 33) se establecen en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en México.

Sobarzo (2003).	<i>Esfuerzo tributario.</i> Se divide las recaudaciones realizadas por las recaudaciones potenciales.	La aportación de cada impuesto al esfuerzo tributario global es baja, lo que refleja el pobre desempeño fiscal del país.
Moreno (2003).	<i>Esfuerzo fiscal. Se mide por los efectos</i> de las transferencias federales sobre el logaritmo de los ingresos tributarios per cápita.	La creación de las aportaciones federales y las aportaciones federales muestran una relación negativa e importante con los ingresos tributarios municipales.
López (2004).	<i>Efecto valor de origen.</i> Se calcula como parte del efecto flypaper.	El gasto corriente que realizan los municipios, es más eficiente cuando los recursos provienen del propio esfuerzo fiscal del municipio y no de transferencias federales.
Sour (2004).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se calcula por la brecha existente entre la recaudación actual y su capacidad fiscal.	Las transferencias han mermado más el esfuerzo fiscal de los municipios grandes, que el de los pequeños, siendo los municipios medianos los que mejor desempeño han mostrado.
Cabrero (2006).	Ídem Cabrero y Orihuela (2002).	Los municipios urbanos grandes tienden a crecer en su gasto corriente, los municipios pequeños y rurales pueden caer en una actitud pasiva de “receptor de transferencias”.
Sobarzo (2006).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se mide a través de la construcción de un sistema fiscal representativo	El desempeño de las entidades federativas se establece principalmente por el número de impuestos que se cobra, en donde los estados con mejores y peores desempeños son los que tienen capitales grandes.
Sour (2007).	Ídem Sour (2004).	Acepta la hipótesis de que las transferencias han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los municipios.
Aguilar (2010).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se mide por la comparación entre la recaudación y la capacidad tributaria.	El esfuerzo fiscal de 14 de los 25 municipios estudiados ha disminuido en los últimos 15 años.
Ibarra, Salazar y Mollick (2011).	<i>Esfuerzo fiscal. Se mide por los efectos</i> de las transferencias federales sobre los ingresos tributarios.	Las transferencias ocasionan un efecto negativo sólo en los municipios no fronterizos, cosa contraria a los condados no fronterizos en los Estados Unidos.

Bonet y Rueda (2011).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se calcula mediante dos indicadores: Índice de Esfuerzo Fiscal (aproxima el esfuerzo global fiscal) e Índice de Uso Potencial Fiscal (lo relaciona con el impuesto a la nómina).	Proponen que se esta aprovechando un alto porcentaje del impuesto sobre la nómina, sugiriendo aumentar la recaudación disminuir la evasión y elusión fiscal en los estados.
Canavire, Bacarreza y Zuñiga (2013).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se mide por los efectos de las transferencias federales sobre los ingresos tributarios.	El sistema de transferencias provoca efectos negativos en las haciendas municipales del estado de Sinaloa, ya que se incentiva la disminución del esfuerzo fiscal.
Sour (2017).	<i>Esfuerzo fiscal.</i> Se mide entre los ingresos propio estatales entre el PIB estatal de la entidad federativa.	Los resultados indican que existe una relación negativa y estadísticamente significativa entre las transferencias federales y el esfuerzo fiscal de las entidades federativas.

Fuente: elaboración propia.

Sin ninguna duda la medición del impacto o efecto de las transferencias intergubernamentales del gobierno central en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subcentrales, es un claro indicador de la armonización y correspondencia de las relaciones que tienen las transferencias intergubernamentales: con la función distribución de la renta y la función asignación de recursos; con sus objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica; con su implementación y; con su impacto en el esfuerzo fiscal (papel matamoscas o pereza fiscal) de los gobiernos subnacionales.

Transferencias intergubernamentales y efecto papel matamoscas.

Cuando las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional provocan un crecimiento mayor en el gasto del gobierno subnacional receptor, al que se hubiera logrado con el aumento del ingreso de la comunidad en la misma proporción, aparece el efecto papel matamoscas (*flypaper effect*), que se fundamenta en que el dinero se utiliza para el fin que fue otorgado. Según esta explicación, las formas concretas en que los gobiernos locales asignan sus recursos, no sólo dependen del objetivo, diseño e implementación mismo de las transferencias que reciben, sino también de las fuentes donde se originan los recursos.

Sour (2007), señala que una vez que un gobierno subcentral se veía beneficiado por alguna transferencia por parte del gobierno central, comenzaba a

financiar una serie de programas públicos que se adherían tan bien a la agenda pública que resultaban imposibles de erradicar, aun cuando la transferencia hubiese dejado de existir. Por esta razón a este fenómeno se le identificó con el papel cubierto por una capa muy pegajosa utilizado para atrapar insectos o roedores.

Transferencias intergubernamentales y efecto pereza fiscal.

Al aumentar el gobierno nacional las transferencias intergubernamentales, se provoca una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias. Por lo que se presenta el efecto de pereza fiscal al reducir el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales; ya que ellos “prefieren las transferencias “gratuitas” provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos” (Peterson, 1997, p. 10). Esto se debe a que “los gobiernos racionales simplemente prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria” (Raich, 2001, p. 7).

La disponibilidad de transferencias por parte de los gobiernos subnacionales, se puede traducir en un uso ineficiente de los recursos transferidos desde el gobierno nacional, afectando el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los bienes y servicios públicos que se prestan a la población. Por lo que, la pereza fiscal hace que las transferencias del gobierno central financien la ineficiencia de los gobiernos subcentrales (Wiesner, 1992).

Los estudios empíricos permiten explicar que las transferencias del gobierno nacional, tanto no condicionadas como condicionadas, al convertirse en la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales ocasionan, en la mayoría de los casos, que los gobiernos locales reduzcan su esfuerzo fiscal, ya que es más cómodo para éstos recibir dichos recursos que asumir los costos políticos, administrativos y económicos derivados de aumentar la recaudación de sus potestades tributarias.

En el caso de México, los estudios empíricos demuestran que el impacto que tienen las participaciones federales (ramo 28) en el esfuerzo fiscal han provocado pereza fiscal en la mayoría de los gobiernos locales, cuestión que sea recrudescido con la aparición de las aportaciones federales (ramo 33), lo que ha provocado una mayor dependencia financiera de los gobiernos locales ante el gobierno federal. La causa principal es la falta de armonización de los objetivos e implementación de las transferencias intergubernamentales reguladas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, así como también por los costos políticos, administrativos y económicos ocasionados por la explotación plena de sus potestades tributarias.

CONCLUSIONES

Las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, en el federalismo fiscal, responde a los problemas concernientes al ingreso y al gasto; así como su relación con las tres funciones tradicionales del sector público en la economía; lo que permite estudiar las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización. En donde la forma de gobierno más adecuada para lograr los objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica en las funciones de asignación de recursos, distribución de la renta equitativa y garantizar una razonable estabilidad macroeconómica es el sistema federal.

Las transferencias intergubernamentales se han convertido en el principal instrumento para las funciones distributiva del ingreso y asignación de recursos, por parte de los gobiernos nacionales. Siendo éstas de gran trascendencia para los gobiernos subnacionales, ya que existen grandes brechas entre los ingresos propios (potestades tributarias) y las competencias constitucionales a desempeñar (gasto) de los gobiernos locales de un país. Por este motivo, las transferencias no condicionadas y condicionadas del gobierno central servirían para homogeneizar los ingresos y gastos entre los gobiernos locales.

Los objetivos de las transferencias intergubernamentales son: lograr la equidad fiscal (objetivo redistributivo), mediante la función distribución del ingreso, y la eficiencia económica (objetivo corrector o incentivo), a través de la función asignación de recursos del gobierno central a los gobiernos subcentrales, con la finalidad, a su vez, de reducir los desequilibrios fiscales (vertical y horizontal) entre ingresos y gasto de los gobiernos subcentrales; provenientes de un bajo desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas, así como también de un reducido esfuerzo fiscal a nivel local.

Por consiguiente las transferencias intergubernamentales deben corregir los desequilibrios fiscales provocados por la centralización de las potestades tributarias (visto desde el ingreso) del gobierno central, por un lado, y, por otro, a la descentralización de recursos (observado desde el gasto) del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

Al concurrir una combinación de objetivos, que van desde el aspecto redistributivo a la corrección de asignaciones ineficientes de recursos (transitando por la internalización de externalidades o la corrección de las diferencias de costos), el diseño e implementación de las transferencias intergubernamentales debería ir acompañada por una diferenciación en los criterios, formulas, variables y ponderaciones que se utilizan en la implementación de las transferencias no condicionadas y condicionadas. En caso contrario no se lograría los objetivos de equidad fiscal y eficiencia económica en las funciones distribución de la renta y asignación de recursos, respectivamente. Por lo que nos movemos al dominio de la elección pública, plagado de problemas de tipo institucional que no resuelve la teoría del federalismo fiscal.

Las transferencias no condicionadas, distribuidas por el gobierno nacional por medio de los ingresos participables recaudados, son empleadas para reducir las desigualdades fiscales entre ingreso y gasto en los gobiernos subnacionales originando lo que se conoce como desequilibrio vertical, provocado: por un lado, a que los gobiernos centrales realizan su recaudación a partir de las bases impositivas más generales; y por otro lado, a que los gobiernos subcentrales delegaron su capacidad recaudatoria en favor del gobierno central. La compensación del desequilibrio vertical, mediante las transferencias no condicionadas, tienen el propósito de lograr la equidad fiscal en la función distribución de la renta.

En el caso de las transferencias condicionadas, asignadas por el gobierno nacional a través del gasto, son utilizadas para disminuir las diferencias interjurisdiccionales entre los gobiernos subnacionales en la provisión de ciertos niveles mínimos de bienes y servicios públicos, que buscan el bienestar social de la población, originados por el desequilibrio horizontal. La compensación del desequilibrio horizontal, a través de las transferencias no condicionadas, tienen el propósito de lograr la equidad fiscal horizontal y la eficiencia económica en la función asignación.

La relación entre las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, reconoce la necesidad de cuantificar el impacto en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, por lo que se presentan dos tipos de resultados: efecto positivo (papel matamoscas), cuando las transferencias provocan un crecimiento mayor en el gasto del gobierno subcentral receptor, al que se hubiera logrado con el aumento del ingreso de la comunidad en la misma proporción; y efecto negativo (pereza fiscal), al aumentar las transferencias intergubernamentales, se provoca una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias, ya que ellos se prefieren las transferencias provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria local.

Es indiscutible que en la medida en que se manifiesten los efectos de las transferencias en el esfuerzo fiscal (papel matamoscas o pereza fiscal), éstos dependerán de los objetivos y de las características en el diseño e implementación de las propias transferencias intergubernamentales; ya que se puede dar el caso en que la implementación de las transferencias no cumpla con el objetivo deseado y/o que el objetivo no quede claro en su diseño, generando ineficiencias por el origen y manejo de los recursos públicos o deficiencias en el bienestar social de la población.

En el caso de México, tanto la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han provocado una mayor dependencia fiscal y financiera en la mayoría de los gobiernos locales al gobierno federal, por un lado, a la falta de armonización de los objetivos e implementación de las transferencias intergubernamentales y, por otro lado, a los costos políticos,

administrativos y económicos ocasionados por una mayor recaudación fiscal y la explotación plena de sus potestades tributarias.

Por lo que se requiere reformar la Ley Federal de Coordinación Fiscal (LCF), para fortalecer las haciendas públicas de los gobiernos locales, al modificar el diseño e implementación de las transferencias, especialmente las del ramo 33 (aportaciones federales o transferencias condicionadas).

Las líneas de estudio que se desprenden de la investigación son: ver la coherencia y correspondencia de las funciones del sector público con los objetivos, su implementación e impacto de las transferencias intergubernamentales en México, así como cuantificar impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Giovanna y Rosa, Morales. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. *Documento de Trabajo N° 144*. Perú, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Aguilar, Luis. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187- 213. México, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ayala, José. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Bahl, Roy. (2000). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. *Urban and Local Government background series, no. 2*. Municipal finance. Washington D.C.: The World Bank.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México, un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales, 1978-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 17*, no. 1(49), 175-208. México: El Colegio de México.
- Cabrero, Enrique. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?. *Gestión y Política Pública, XIII(3)*, 753-784. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cabrero, Enrique. (2006). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 181*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Canavire-Bacarreza, Gustavo y Zuñiga, Nicolás (2013), “Fiscal transfers a curse or blessing? Examining their effect on local taxation in Mexico”, *International Center for Public Policy*, Andrew Young School of Policy Studies.
- Caramés, Luis. (2004). *Economía Pública Local*. España: Thomson, Civitas.
- Bonet, Jaime y Rueda, Fabio (2011), “Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos”, *Documento elaborado para el XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Finot, Iván. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *CEPAL 86*, agosto, 29-46. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina.
- Hernández, Fausto y Héctor Iturribarria. (2003). Tres trampas del federalismo fiscal mexicano. *Documento de Trabajo División de Economía 281*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, 22(2), 143-184. México: El Colegio de México.
- Ibarra, Jorge y Rodrigo Alanis. (2001). Revenue Sharing Transfer's and Dependence of State Governments in Mexico. *Documento de Trabajo No. 17*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Ibarra, Jorge, Alfredo Sandoval y Lida Sotres. (1999). México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales. *Comercio Exterior*, 49(5), 438-444. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Ibarra Salazar, Jorge; Sandoval Musi, Alfredo, y Sotres Cervantes, Lida (2005), "Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos", *Gestión y Política Pública*, 14 (1), pp. 169-196.
- Ibarra Salazar, Jorge y Mollick, André Varella (2011), "Fiscal Effort and the Borderlands: Evidence of the US-Mexico Border", *The Puentes Consortium's 2nd Annual Symposium on Us-México Border Security Border, Security and Economic Development at the US-Mexico Border*.
- Inman, Robert y Daniel Rubinfeld. (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview". *Journal of Public Economics*, 60(3), 307-334. USA, Boston: Elsevier.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. *Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management*. Washington D.C.: The World Bank.
- López, Mauricio. (2004). Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 147*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Moreno, Carlos L. (2003), "Fiscal Performance of Local Governments in México; The Role of Federal Transfers", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo 127.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. (1977). *Federalismo Fiscal*. España, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo núm. 25.
- Oates, Wallace E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. Nashville: American Economic Association.

- Porto, Alberto. (2003). La teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. *Documento de Federalismo Fiscal número 4*. Argentina: Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Raich, Uri. (2001). Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 102*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Romo de Vivar, Manuel y Chauca Pablo. (2007a). Reflexiones en torno al Federalismo Hacendario Mexicano. *Ciencia Nicolaita N° 47*, agosto, 19-32. México: U.M.S.N.H.
- Romo de Vivar, Manuel, Chauca Pablo y Gómez Rodrigo. (2009). Centralización y descentralización de las actividades fiscales: reflexiones para México. *Investigación en Ciencias de la Administración, INCEPTUM, IV(7)*, 215-232. México: U.M.S.N.H.
- Romo de Vivar, Manuel, Chauca Pablo y Gómez Rodrigo. (2010). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Morelia, Michoacán, México. *Investigación en Ciencias de la Administración, INCEPTUM, V(9)*, 35-66. México: U.M.S.N.H.
- Rowland Allison y Georgina Caire. (2001). Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción. *Documentos de Trabajo División de Administración Pública 94*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Shaw, B. (2005). *Canadian Flypaper: The Effect of Federal Transfers on Provincial and Local Expenditures*. Canada: The Department of Economics. University of British Columbia.
- Smoke, P. (2001). Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice. *Democracy, Governance and Human Rights. Programme Paper N° 2*. Geneva, Switzerland: UNRISD.
- Sobarzo, Horacio. (2003). México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México. *Documento elaborado para el Foro Enfoques Alternativos de Federalismo Fiscal en México*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- Sobarzo, Horacio. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio, 99*, 103-121. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Sobarzo, Horacio (2006), "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: un sistema fiscal representativo", *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII, núm. 292, pp. 809-861.
- Sobarzo, Horacio. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. *Problemas del Desarrollo Latinoamericana de Economía, 40*, N° (156), enero-marzo.
- Sour, Laura. (2004). El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?. *Gestión*

- y *Política Pública*, XIII(3), 733-751. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Sour, Laura. (2007). Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 187*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Sour, Laura y Girón Fredy. (2007). El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 200*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Sour, Laura. (2007). El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 200*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Sour, Laura y Girón Fredy. (2017). Esfuerzo fiscal de las entidades federativas mexicanas durante el periodo 2004 al 2012. *Economía: Teoría y práctica*, No. 47 julio-diciembre.
- Stiglitz, Joseph. (1988). *La Economía del Sector Público*. España, Barcelona: Antoni Bosch.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. Chicago: University of Chicago Press.
- Trujillo, Lucía. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), 451-486. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Wiesner, Eduardo (1992). Colombia, descentralización y federalismo fiscal: *informe final de la misión para la descentralización*. Colombia: Presidencia de la Republica. Departamento Nacional de Planeación.