

DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL, DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS (PARTICIPACIONES Y APORTACIONES) FEDERALES Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL CASO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (1980-2015)

VERTICAL TAX IMBALANCE, DEPENDENCE OF TRANSFERS (PARTICIPATIONS AND CONTRIBUTIONS) FEDERAL AND PUBLIC FINANCING. THE CASE OF THE STATE OF MICHOACÁN (1980-2015)

Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo¹
Rodrigo Gómez Monge²

RESUMEN

Las finanzas públicas de los gobiernos locales y, de manera específica el de las entidades federativas en México, dependen de los recursos económicos provenientes del gobierno federal (transferencias), por consiguiente, en los últimos 35 años los estados han adoptado una actitud conformista, no interesándose la generación de ingresos propios, ni el modo de eficientar la asignación del gasto con recursos federales, así como la irresponsabilidad en la contratación de financiamiento o deuda pública. La desvinculación entre su capacidad fiscal y las necesidades de gasto han generado diversos problemas y efectos, entre ellos el desequilibrio fiscal vertical y horizontal. En este sentido es importante determinar la relación que existe entre el desequilibrio fiscal vertical, la dependencia de las transferencias (participaciones y aportaciones) federales y el financiamiento público del gobierno del Estado de Michoacán (1980-2015).

Palabras claves: Finanzas públicas, desequilibrio vertical, dependencia de participaciones, dependencia de aportaciones, dependencia de financiamiento público.

Artículo recibido el 15 de noviembre de 2017 y aprobado el 30 de diciembre de 2017.

1 Profesor e Investigador de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga. Correo electrónico: mromo@fevaq.net.

2 Profesor e Investigador de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro del SNI. Correo electrónico: rmonge@fevaq.net.

ABSTRACT

The public finances of the local governments and, specifically that of the federal entities in Mexico, depend on the economic resources coming from the federal government (transfers), therefore, in the last 35 years the states have adopted a conformist attitude, not interested in the generation of own income nor the way to make the allocation of spending more efficient with federal resources, as well as the irresponsibility in the contracting of financing or public debt. The separation between its fiscal capacity and spending needs has generated various problems and effects, including the vertical and horizontal fiscal imbalance. In this sense, it is important to determine the relationship that exists between the vertical fiscal imbalance, the dependence of federal transfers (participations and contributions) and the public financing of the government of the State of Michoacán (1980-2015).

Key words: Public finances, vertical imbalance, dependence of participations, dependency of contributions, dependence of public financing.

Clasificación JEL: H20, H23, H74.

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización fiscal y la desvinculación entre la capacidad fiscal y/o ingresos propios, así como con las necesidades de gasto para satisfacer las necesidades de su población en las entidades federativas, han generado desequilibrios financieros³ en los mismos provocados por el diseño e implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el año de 1980⁴.

Ya que el gobierno federal conserva el monopolio de las bases de recaudación más amplias y flexibles, haciendo poco atractiva la recaudación de las entidades federativas. Por lo que el gobierno federal, desde el punto de vista teórico, con el fin de subsanar los desequilibrios de las finanzas estatales, establece el mecanismo de transferencias federales no condicionadas (participaciones o Ramo 28), para tratar de reducir el

3 Tanto vertical (diferencia entre los ingresos propios y el gasto total de los gobiernos locales) como horizontal (diferencia entre las capacidades tributarias y los costos de provisión de los servicios públicos en un mismo nivel de gobierno).

4 El sistema nacional de coordinación fiscal se crea partir de la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978 y la incorporación del capítulo V (de los fondos de aportaciones federales) en 1997.

desequilibrio fiscal vertical; y las condicionadas (aportaciones o Ramo 33) con la finalidad de disminuir el desequilibrio fiscal horizontal.

Sin embargo, en la praxis, las transferencias federales no han logrado menguar los desequilibrios financieros de los gobiernos estatales, por el contrario los ha vuelto cada vez más dependientes de las participaciones (Ramo 28) y aportaciones federales (Ramo 33), lo que ha estimulado, por un lado, la caída de los ingresos propios y, por otro lado, el incremento de la deuda (financiamiento) pública.

Por lo que es pertinente plantearse como objetivo general estudiar la relación que existe entre el desequilibrio fiscal vertical, la dependencia de las transferencias (participaciones y aportaciones) federales y el financiamiento público del gobierno del Estado de Michoacán (1980-2015). Así como el analizar, como objetivos específicos:

- a) El comportamiento del desequilibrio fiscal vertical (diferencia entre ingresos propios y gasto total) del Estado de Michoacán en el periodo 1980-2015;
- b) El comportamiento de la dependencia de las participaciones federales (relación de las participaciones federales (ramo 28) con los gastos totales) del Estado de Michoacán en el periodo 1980-2015;
- c) El comportamiento de la dependencia de las aportaciones federales (relación de las participaciones federales (ramo 33) con los gastos totales) del Estado de Michoacán en el periodo 1980-2015; y
- d) El comportamiento de la deuda pública (financiamiento entre gastos totales) del Estado de Michoacán en el periodo 1980-2015.

I.- FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La teoría del federalismo fiscal estudia las funciones clásicas (estabilización macroeconómica, distribución de riqueza y asignación de recursos) que el sector público, en sus diferentes órdenes de gobierno, tiene en una economía, así como la distribución de potestades tributarias y responsabilidades constitucionales del gasto entre el gobierno central y los gobiernos locales para llevar a cabo la financiación de la provisión eficiente de los bienes públicos. Las funciones clásicas del sector público en la economía fueron planteadas por Musgrave (1959) y posteriormente Oates (1972), las desarrolla y las aplica a la teoría del federalismo fiscal.

Sin embargo, prevalece una amplia aceptación en que la función asignación se otorgue a los gobiernos subnacionales y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central. Conforme a lo anterior,

Oates (1972), llega a la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas de todo sector público es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

1.- La descentralización fiscal

La principal razón de la descentralización fiscal, desde la economía, es que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia por los gobiernos locales debido a que son ellos los que conocen las necesidades específicas de su población, de acuerdo a los teoremas planteados por Tiebout (1956) y Oates (1972).

Tiebout (1956), con su teorema votar con los pies, y Oates (1972), con su teorema de la descentralización, señalan que en el caso de los bienes públicos provistos por los diferentes niveles de gobierno, la provisión descentralizada responde mejor a las preferencias de los ciudadanos y el nivel de bienestar será mayor si los niveles de consumo son decididos por los gobiernos locales. Por lo anterior, se puede decir que el proceso de descentralización implica la distribución de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

Desde este enfoque, en el caso de México, la función del gobierno federal es proveer los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza, salen de los ámbitos estatales y municipales (relaciones exteriores, defensa y control de la reserva monetaria, entre otros), buscar la equidad redistributiva en el país y mantener la eficiencia de la asignación de recursos en el mercado interno (libre movilidad de bienes y servicios, mano de obra y capital).

El gobierno federal se diferencia por tener mayores ingresos que gastos debido al monopolio de potestades tributarias amplias y flexibles por un lado, y por otro, a la ventaja comparativa en la recaudación de impuestos; así como a la necesaria distribución de funciones entre los gobiernos estatales y municipales, lo que implica trasladar el gasto con la finalidad de mejorar la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales. Por lo que los gastos suelen descentralizarse en mayor medida que los ingresos, ello da lugar a la necesidad de transferir recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

Las transferencias tratan de establecer una mayor equidad en la distribución del ingreso y gasto a los gobiernos locales, sin embargo el aumento del gasto de los gobiernos subnacionales, resultado de

la desvinculación que existe entre el ingreso y gasto, proveniente de transferencias del gobierno central y los reducidos ingresos propios⁵, causados por una reducida potestad tributaria, han provocado una mayor desigualdad fiscal entre gobiernos locales parecidos.

Básicamente, las transferencias se pueden clasificar en dos tipos: no condicionadas y condicionadas. Las transferencias no condicionadas⁶ son aquellas que no limitan a los gobiernos locales en su uso, ya que éstos tienen la libertad de definir cómo las van a emplear de acuerdo a sus prioridades, el gobierno central trata de resarcir a los gobiernos subnacionales por renunciar a sus fuentes tributarias. Por su parte las transferencias condicionadas⁷ son recursos etiquetados, donde los gobiernos locales no tienen la posibilidad de decidir sobre ellos, por lo que el gobierno central busca redistribuir la renta a través de su presupuesto de gasto, aunque su ejecución está a cargo de los gobiernos subnacionales para facilitar la administración y el aumento en la eficiencia del mismo (Romo de Vivar, 2014: 5).

A partir de la teoría del federalismo fiscal, las participaciones federales (Ramo 28) se aplican para disminuir los desequilibrios fiscales verticales entre los ingresos propios y gastos de los gobiernos subnacionales, mientras que las aportaciones federales (Ramo 33) tratan de reducir los desequilibrios horizontales que aparecen 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.

Por lo que los objetivos del gobierno federal, de acuerdo a la teoría, son lograr la eficiencia asignativa y la equidad fiscal a través de compensar los desequilibrios vertical y horizontal provocados por la centralización del ingreso y la descentralización del gasto.

De acuerdo a lo anterior, los objetivos de las transferencias federales sería compensar tanto el desequilibrio vertical como el desequilibrio horizontal en los gobiernos locales. En el primer caso, el desequilibrio vertical, se corrige mediante el envío de transferencias no condicionadas por parte del gobierno central, con el propósito de lograr la eficiencia económica en la función asignación en los gobiernos subnacionales. Mientras que en el segundo caso, el desequilibrio horizontal, se compensa por medio de las transferencias condicionadas, con la intención de conseguir la equidad

5 Los ingresos directos o propios se definen como las percepciones monetarias que provienen de las siguientes fuentes de ingreso: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos cobrados directamente por los Ayuntamientos; de acuerdo a la clasificación que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el desarrollo del trabajo se utiliza, de manera más frecuente, el concepto de ingreso(s) propio(s).

6 En México se le conocen como participaciones federales Ramo 28).

7 Se le llaman aportaciones federales (Ramo 33) en México.

fiscal de los gobiernos locales en la función distribución del gobierno central (Romo de Vivar, 2014: 13).

A pesar de lo anterior, la dificultad principal radica en asegurar que el diseño, administración e impactos de las transferencias (participaciones y aportaciones) federales no operen en sentido contrario con las tres funciones principales del sector público en la economía: estabilización, redistribución y asignación, sobre todo de las dos últimas.

2.- El desequilibrio fiscal vertical

El origen del desequilibrio fiscal vertical en los gobiernos locales se debe a la desigual explotación de las potestades tributarias (fuentes de ingresos propios) y/o a la diferencia en la asignación de responsabilidades y recursos para cubrir el gasto de las crecientes necesidades de los estados y municipios.

La reducción del desequilibrio fiscal vertical, por parte del gobierno federal, se realiza mediante las transferencias no condicionadas (participaciones federales), lo que ocasiona, a su vez, la dependencia financiero de los gobiernos locales al gobierno central.

Según Bosch y Costas (2009:6) el equilibrio fiscal vertical requiere que cada nivel de gobierno disponga de los recursos financieros necesarios para desarrollar sus responsabilidades competenciales.

Es importante cuantificar el desequilibrio fiscal vertical de los gobiernos locales, no obstante su medición puede ser difícil de estimar, en este sentido Aghon (1993:15), señala que se requiere tener claro el concepto de autonomía fiscal y una información más o menos detallada acerca de las normas constitucionales y legales, el poder decisorio intergubernamental y el poder de negociación de los estados y municipios que permiten estimar hasta qué punto cada nivel de gobierno controla cada una de las fuentes de ingresos tributarios. Sin embargo, su aplicación se torna subjetiva al determinar los valores que corresponden a las ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente del ingreso controlado o fiscalizado por los gobiernos subnacionales.

Obteniendo al final, de manera cercana, el mismo resultado que si se estima el desequilibrio fiscal vertical a través de calcular la dependencia de las transferencias (participaciones y aportaciones) federales para cubrir el gasto de los gobiernos locales (participaciones y aportaciones federales/gasto total) y, en caso de que las necesidades de gasto no estuviera aun cubiertas, se acudiría al financiamiento público.

Para el caso del presente estudio se tomarán en cuenta, tanto, las participaciones federales (Ramo 28) por ser las trasferencias que se pueden

asignar de manera libre al gasto, como las aportaciones federales (Ramo 33) que se encuentran etiquetadas y están dirigidas al ataque a la pobreza y marginación, lo que limita su aplicación para cubrir el gasto total; de igual forma se toma como parte del análisis el financiamiento al que acuden los Estados para hacer frente a sus compromisos.

II.- COMPORTAMIENTO DEL DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL (DIFERENCIA ENTRE INGRESOS PROPIOS Y GASTO TOTAL) DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN EL PERIODO 1980-2015

Las haciendas estatales se conforman por la percepción de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), así como los ingresos provenientes de las transferencias (participaciones y aportaciones) del gobierno federal; además de recurrir, en su caso, a ingresos extraordinarios, entre los que destaca el financiamiento público, otros ingresos y disponibilidad inicial. Mientras que por el lado del gasto, las erogaciones se clasifican en: gasto corriente (servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas); gasto de inversión (bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública; e inversiones financieras y otras provisiones); recursos asignados a municipios; otros egresos; gasto de deuda y disponibilidad final.

La generación de ingresos propios establece el nivel de desequilibrio vertical y el grado de autonomía o dependencia financiera de los gobiernos estatales, es decir, si la entidad federativa recauda menos ingresos propios tendrá un excesivo desequilibrio vertical y una mayor dependencia financiera (participaciones y aportaciones) por parte del gobierno federal y viceversa.

En relación con las potestades tributarias del Estado de Michoacán, tenemos que estas no han sido explotadas de manera eficiente, debido al costo político y las posturas populistas del gobierno, lo que ocasiona una recaudación baja de los ingresos propios, ya que en la entidad la principal potestad tributaria, en la actualidad, es el impuesto del 2% sobre nóminas y se encuentra como garantía de pago de la deuda bursatilizada.

Tabla 1
Porcentaje de desequilibrio vertical del Estado de Michoacán

Año	Desequilibrio vertical
1980	76.74%
1981	81.70%
1982	73.63%
1983	77.08%
1984	84.58%
1985	92.48%
1986	78.48%
1987	86.32%
1988	88.43%
1989	91.51%
1990	88.44%
1991	89.68%
1992	90.27%
1993	91.42%
1994	95.66%
1995	94.70%
1996	94.81%
1997	95.91%
1998	96.23%
1999	95.57%
2000	96.18%
2001	95.66%
2002	96.52%
2003	95.12%
2004	95.48%
2005	95.75%
2006	94.91%
2007	94.26%
2008	95.08%
2009	95.31%
2010	95.35%
2011	95.34%
2012	94.31%
2013	94.55%
2014	94.64%
2015	95.75%
Promedio	91.33%

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de: INEGI (Varios años) “Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1980 - 2015”, ed. INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

De lo anterior se puede concluir:

- a) El promedio del desequilibrio vertical, de 1980 a 2015, es por 91.33%, con una desviación estándar de 6.41%.
- b) El valor mínimo de la serie de tiempo se presentó en el año de 1982, con un desequilibrio de 73.63%; mientras el máximo valor fue en 2002, con un 96.52%.
- c) Por último, durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca el hecho de que en las últimas décadas (desde los 90s) se ha acentuado el desequilibrio vertical al alcanzar sus valores más altos.

III.- COMPORTAMIENTO DE LA DEPENDENCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RELACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28) CON LOS GASTOS TOTALES) DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN EL PERIODO 1980-2015

Las participaciones federales o ramo 28⁸, por el lugar que ocupan en el presupuesto de egresos de la federación, provienen de la participación en la recaudación de los impuestos y derechos federales a los gobiernos estatales y municipales, los recursos se distribuyen mediante fórmulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y son recursos no condicionados.

Tienen la finalidad de disminuir el desequilibrio fiscal vertical y proporcionar autonomía fiscal en cuanto al gasto de las mismas, del año de 1980 al 2006 la fórmula de distribución privilegiaba el criterio poblacional y al cobro de impuestos asignables, con lo cual se ocasionó la pereza fiscal o la baja recaudación de ingresos propios de las entidades federativas. Por lo anterior, en el año 2007 la fórmula de cálculo fue modificada, estableciendo un criterio resarcitorio que busca estimular el esfuerzo fiscal al premiar a los Estados con un mayor crecimiento en su actividad económica y en la recaudación de contribuciones locales.

El Ramo 28 se conforma por los siguientes fondos⁹:

- 1) Fondo general de participaciones;
- 2) Fondo de fomento municipal;
- 3) Participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios;

8 Las participaciones federales aparecen en el año de 1980 y es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

9 Ver Ley de Coordinación Fiscal en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf.

- 4) Fondo de fiscalización y recaudación;
- 5) Fondo de extracción de hidrocarburos;
- 6) Fondo de compensación;
- 7) Incentivos por el IEPS sobre ventas de diésel y gasolina;
- 8) Participaciones para municipios que realizan comercio exterior;
- 9) Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos;
- 10) Incentivos por el impuesto especial sobre automóviles nuevos y su fondo de compensación;
- 11) ISR por salarios de las entidades federativas; y
- 12) Otros incentivos económicos.

Estos fondos conforman los recursos no programables, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que depende de la recaudación federal participable efectivamente obtenida en el ejercicio fiscal, que a su vez obedece al aumento o disminución de la actividad económica y petrolera en el país.

Tabla 2
Porcentaje de contribución de las participaciones al gasto total del Estado de Michoacán

Año	Contribución de las participaciones
1980	54.35%
1981	41.20%
1982	44.11%
1983	55.07%
1984	65.65%
1985	68.90%
1986	73.99%
1987	81.33%
1988	80.18%
1989	73.58%
1990	73.87%
1991	78.52%
1992	77.92%
1993	78.63%
1994	41.29%
1995	38.17%
1996	42.53%
1997	39.71%

1998	34.82%
1999	35.28%
2000	34.58%
2001	32.85%
2002	30.30%
2003	30.22%
2004	30.49%
2005	29.93%
2006	31.45%
2007	26.28%
2008	31.19%
2009	24.86%
2010	27.38%
2011	27.48%
2012	35.09%
2013	30.04%
2014	30.33%
2015	30.91%
Promedio	46.18%

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de: INEGI (Varios años) "Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1980 - 2015", ed. INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

De lo anterior se puede concluir:

- a) El promedio de la contribución de las participaciones al gasto total, de 1980 a 2015, es por 46.18%, con una desviación estándar de 19.60%.
- b) El valor mínimo de la serie de tiempo se presentó en el año de 2009, con una contribución de 24.86%; mientras el máximo valor fue en 1987, con un 81.33%.
- c) Por último, durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con el desequilibrio vertical, mayor), aunque en los últimos años se ha estabilizado en valores que rondan el 30.00%; presentando una tendencia a disminuir su importancia a lo largo del tiempo, con la aparición de las aportaciones federales en el año de 1997.

IV.- COMPORTAMIENTO DE LA DEPENDENCIA DE LAS APORTACIONES FEDERALES (RELACIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES CON LOS GASTOS TOTALES) DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN EL PERIODO 1980-2015

El Ramo 33¹⁰, por el lugar que ocupan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son recursos condicionados y se utilizan para promover programas sociales y de ayuda, así como las competencias descentralizadas por el gobierno federal (educación básica y salud); y están compuestas por 8 fondos de aportaciones federales.

En la década de los noventa se realizaron reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, lo que permitió cambiar la asignación discrecional de estos fondos a la entrega basada en reglas y formulas contenidas en la ley, no obstante la asignación de fondos en la práctica se ve influida por intereses políticos. Estas transferencias conllevan en su lógica de distribución un criterio compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación, al incluirse en su cálculo variables de marginación y carencias de infraestructura, entre otras

El Ramo 33 se conforma por los siguientes fondos¹¹:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- 4) Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA);
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); y
- 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

De los ocho fondos del Ramo 33, cinco son aplicados directamente por las dependencias federales en las entidades federativas, el FORTAMUNDF por municipios y delegaciones de la Cd. de México y los dos restantes

10 Las aportaciones federales aparecen en el año de 1997 y es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

11 Ver Ley de Coordinación Fiscal en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf.

por los gobiernos estatales, a saber: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)¹² y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Las transferencias condicionadas (aportaciones federales o Ramo 33) son parte del gasto programable por lo que una vez establecidos los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación se garantiza a las entidades su recepción independientemente de su desempeño económico y recaudatorio.

Tabla 3
Porcentaje de contribución de las aportaciones al gasto del Estado de Michoacán

Año	Contribución de las aportaciones
1980	0.00%
1981	0.00%
1982	0.00%
1983	0.00%
1984	0.00%
1985	0.00%
1986	0.00%
1987	0.00%
1988	0.00%
1989	0.85%
1990	4.13%
1991	0.80%
1992	1.07%
1993	10.95%
1994	53.18%
1995	56.45%
1996	52.27%
1997	56.20%
1998	61.41%
1999	60.30%
2000	61.60%
2001	62.28%

¹² El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se divide, a su vez, en FISE (Fondo de Infraestructura Social Estatal) y en FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal), este último aplicado por municipios y delegaciones de la Cd. de México.

2002	60.83%
2003	58.27%
2004	63.43%
2005	60.33%
2006	58.71%
2007	56.13%
2008	60.25%
2009	58.03%
2010	56.27%
2011	52.87%
2012	55.96%
2013	55.91%
2014	60.65%
2015	61.51%
Promedio	48.17%

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de: INEGI (Varios años) “Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1980 - 2015”, ed. INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

De lo anterior se puede concluir:

- a) El promedio de la contribución de las aportaciones al gasto total, de 1980 a 2015, es por 48.17%, con una desviación estándar de 21.93%.
- b) El valor mínimo de la serie de tiempo se presentó en el año de 1991, con una contribución de 0.80%; mientras el máximo valor fue en 2004, con un 63.43%. Esto es lógico, en virtud de que es en el año de 1997 en que aparecen formalmente este tipo de transferencias federales, aunque su primer registro surge en el año de 1989.
- c) Por último, durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con el desequilibrio vertical, mayor), aunque en los últimos años se ha estabilizado en valores que rondan el 60.00%, llegando a tener una mayor importancia que las participaciones federales.

V.- COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA (FINANCIAMIENTO ENTRE GASTOS TOTALES) DEL ESTADO DE MI-CHOACÁN EN EL PERIODO 1980-2015

El financiamiento es una herramienta de los diferentes órdenes de gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y cumplir con las funciones que le son encomendadas. Sin embargo, un alto nivel de endeudamiento puede ocasionar efectos negativos en la economía por el incremento del riesgo potencial de no poder pagarla.

Algunas de las causas por las que los gobiernos estatales buscan financiar sus gastos y endeudarse son: nuevas responsabilidades derivadas de la descentralización en la provisión de servicios públicos y una creciente demanda de infraestructura pública; el recorte en los recursos del Ramo 28 (participaciones federales) transferidos por la federación y el aumento del gasto corriente, así como el incremento de recursos condicionados y la disminución del gasto de inversión, lo que sin duda estimula un aumento en el nivel de desequilibrio fiscal vertical, lo que se compensa, a su vez, por la disponibilidad de nuevos instrumentos financieros.

Aunque el financiamiento o deuda pública de muchas de las entidades federativas como relación de los ingresos totales a nivel estatal no es importante, si lo es en proporción a los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) del Estado. Por lo que una tasa alta de financiamiento o deuda pública estatal refleja un alto nivel de desequilibrio fiscal vertical, ya que las entidades federativas recaudan pocos ingresos propios y tienen crecientes necesidades para cubrir su gasto.

Por otro lado, tenemos que el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los ingresos por deuda deben solamente aplicarse a inversiones productivas. No obstante el financiamiento obtenido se utiliza para cubrir gasto corriente, específicamente el rubro de servicios personales (Capítulo 1000).

Se podría decir que el desequilibrio hacendario es la principal causa que explica el crecimiento de la deuda pública de los gobiernos locales, por lo que se requiere que los estados y municipios realicen, por un lado, un esfuerzo fiscal para aumentar sus ingresos propios y, por otro lado, disminuir el gasto corriente (servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas).

Tabla 4
Porcentaje de contribución del financiamiento al gasto del Estado de
Michoacán

Año	Contribución del financiamiento
1980	0.00%
1981	28.26%
1982	0.00%
1983	13.91%
1984	10.93%
1985	17.62%
1986	0.00%
1987	0.00%
1988	3.51%
1989	12.11%
1990	0.00%
1991	6.60%
1992	7.52%
1993	0.32%
1994	0.06%
1995	0.08%
1996	0.00%
1997	0.00%
1998	0.00%
1999	0.00%
2000	0.00%
2001	0.53%
2002	5.40%
2003	6.63%
2004	1.56%
2005	5.47%
2006	1.07%
2007	0.00%
2008	0.00%
2009	9.05%
2010	3.85%
2011	14.03%
2012	0.00%
2013	8.12%

2013	8.12%
2014	3.39%
2015	3.27%
Promedio	4.54%

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de: INEGI (Varios años) "Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1980 - 2015", ed. INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

De lo anterior se puede concluir:

- El promedio de la contribución del financiamiento al gasto total, de 1980 a 2015, es por 4.54%, con una desviación estándar de 6.39%.
- El valor mínimo de la serie de tiempo se presentó en diversos años, con un financiamiento nulo (0.00%); mientras el máximo valor fue en 1981, con un 28.26%.
- Por último, durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con su valor promedio, bastante alta).

VI.- MODELO ECONOMETRICO Y RESULTADOS

Con la finalidad de comprobar el objetivo planteado en el presente estudio, se propone el siguiente modelo econométrico:

$$\text{DES en f (PART, APOR, FIN)} \quad (1)$$

En donde:

DES = Desequilibrio vertical.

PART = Contribución de las participaciones al gasto total.

APOR = Contribución de las aportaciones al gasto total.

FIN = Contribución del financiamiento al gasto total.

Tabla 5
Modelo econométrico de desequilibrio vertical en función de las contribuciones de las participaciones, aportaciones y del financiamiento al gasto del Estado de Michoacán

Dependent Variable: DES
 Method: Least Squares
 Date: 11/05/17 Time: 12:14
 Sample: 1980 2015
 Included observations: 36

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.542516	0.029317	18.50500	0.0000
PART	0.403678	0.038717	10.42650	0.0000
APOR	0.459509	0.028530	16.10621	0.0000
FIN	0.404717	0.061002	6.634543	0.0000
R-squared	0.921834	Mean dependent var		0.913308
Adjusted R-squared	0.914505	S.D. dependent var		0.064101
S.E. of regression	0.018743	Akaike info criterion		-5.011563
Sum squared resid	0.011242	Schwarz criterion		-4.835616
Log likelihood	94.20813	Hannan-Quinn criter.		-4.950152
F-statistic	125.7943	Durbin-Watson stat		2.060447
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de: INEGI (Varios años) "Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1980 - 2015", ed. INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

De lo anterior, se concluye lo siguiente:

- a) La influencia que las participaciones y aportaciones federales tienen sobre el desequilibrio vertical queda, estadísticamente, comprobada; lo mismo que el financiamiento público.
- b) El efecto que tienen las tres variables sobre el desequilibrio es mediante una relación positiva, es decir un aumento en alguno de los factores explicativos ocasionarán un aumento en el desequilibrio vertical para el Estado de Michoacán y viceversa.
- c) A pesar de cada una de las variables explicativas tiene una relación estadística muy similar, la que presenta mayor efecto son las aportaciones (ante un aumento en 1% en éstas, el desequilibrio vertical incrementará 0.4595% y viceversa); en segundo lugar se encuentra el financiamiento (con una relación de 0.4047%) y, por último las participaciones con un valor de 0.4037%.

- d) El porcentaje de desequilibrio vertical en relación con las contribuciones de las participaciones, aportaciones y del financiamiento en el gasto total presenta un grado de ajuste (r^2) de 91.45%.
- e) Existe un grado muy alto ($F = 125.7943$) de explicación del desequilibrio vertical a partir de las variables explicativas incorporadas.

VII.- CONCLUSIONES

La teoría del federalismo fiscal señala que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas del sector público (estabilización macroeconómica, distribución de la riqueza y asignación de recursos) es el sistema federal, la razón fundamental es que puede combinar las ventajas y limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

Desde este enfoque, la función del gobierno federal en México es proveer los bienes y servicios públicos nacionales que, por su naturaleza, salen de los ámbitos estatales y municipales (relaciones exteriores, defensa y control de la reserva monetaria, entre otros), buscar la equidad redistributiva en el país y mantener la eficiencia de la asignación de recursos en el mercado interno (libre movilidad de bienes y servicios, mano de obra y capital).

Lo anterior, ya que el gobierno federal tiene mayores ingresos que gastos debido al monopolio de potestades tributarias amplias y flexibles por un lado, y por otro, a la ventaja comparativa en la recaudación de impuestos; así como a la necesaria distribución de funciones entre los gobiernos estatales y municipales, lo que implica trasladar el gasto con la finalidad de mejorar la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales. Por lo que los gastos suelen descentralizarse en mayor medida que los ingresos, ello da lugar a la necesidad de transferir recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

A partir de lo arriba descrito, las transferencias federales tratan de establecer una mayor equidad en la distribución del ingreso y gasto a los gobiernos locales, sin embargo el aumento del gasto de los gobiernos subnacionales, resultado de la desvinculación que existe entre el ingreso y gasto, proveniente de transferencias del gobierno central y los reducidos ingresos propios, causados por una reducida potestad tributaria; han provocado una mayor desigualdad fiscal entre gobiernos locales parecidos.

A partir de la teoría del federalismo fiscal, las participaciones federales (Ramo 28) se aplican para disminuir los desequilibrios fiscales verticales entre los ingresos propios y gastos de los gobiernos locales, mientras que las aportaciones federales (Ramo 33) tratan de reducir los desequilibrios

horizontales que aparecen 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.

El origen del desequilibrio fiscal vertical en los gobiernos locales se debe a la desigual explotación de las potestades tributarias (fuentes de ingresos propios) y/o a la diferencia en la asignación de responsabilidades y recursos para cubrir el gasto de las crecientes necesidades de los estados y municipios.

La reducción del desequilibrio fiscal vertical, por parte del gobierno federal, se realiza mediante las transferencias no condicionadas (participaciones federales), lo que ocasiona, a su vez, la dependencia financiera de los gobiernos locales al gobierno central.

Por lo que la generación de ingresos propios establece el nivel de desequilibrio vertical y el grado de autonomía o dependencia financiera de los gobiernos estatales, es decir, si la entidad federativa recauda menos ingresos propios tendrá un excesivo desequilibrio vertical y una mayor dependencia financiera (participaciones y aportaciones) por parte del gobierno federal y viceversa.

El promedio del desequilibrio vertical, de 1980 a 2015, es por 91.33%, con una desviación estándar de 6.41%; teniendo un valor mínimo en el año de 1982, con un desequilibrio de 73.63%, mientras el máximo valor fue en 2002, con un 96.52%; durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca el hecho de que en las últimas décadas (desde los 90's) se ha acentuado el desequilibrio vertical al alcanzar sus valores más altos.

En el caso de las participaciones federales, el promedio de la contribución al gasto total, de 1980 a 2015, es por 46.18%, con una desviación estándar de 19.60%, obteniendo un valor mínimo en el año de 2009, con una participación de 24.86%; mientras el máximo valor fue en 1987, con un 81.33%; durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con el desequilibrio vertical, mayor), aunque en los últimos años se ha estabilizado en valores que rondan el 30.00%; presentando una tendencia a disminuir su importancia a lo largo del tiempo, con la aparición de las aportaciones federales en el año de 1997.

En relación con las aportaciones federales, el promedio de la contribución al gasto total, de 1980 a 2015, es por 48.17%, con una desviación estándar de 21.93%, asumiendo un valor mínimo en el año de 1991, con una contribución de 0.80%; mientras el máximo valor fue en 2004, con un 63.43%, esto es lógico, en virtud de que es en el año de 1997 en que aparecen formalmente este tipo de transferencias federales,

aunque su primer registro surge en el año de 1989; durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con el desequilibrio vertical, mayor), aunque en los últimos años se ha estabilizado en valores que rondan el 60.00%, llegando a tener una mayor importancia que las participaciones federales.

En el caso del financiamiento público, el promedio de la contribución al gasto total, de 1980 a 2015, es por 4.54%, con una desviación estándar de 6.39%, teniendo un valor mínimo en diversos años, con un financiamiento nulo (0.00%); mientras el máximo valor fue en 1981, con un 28.26%; durante la evolución de la serie de tiempo, se destaca un comportamiento errático (su desviación estándar es, relativamente con su valor promedio, bastante alta).

Con la aplicación del modelo econométrico se concluye que la influencia que las participaciones y aportaciones federales tienen sobre el desequilibrio vertical queda, estadísticamente, comprobada; lo mismo que el financiamiento público.

El efecto que tienen las tres variables sobre el desequilibrio es mediante una relación positiva, es decir un aumento en alguno de los factores explicativos ocasionarán un aumento en el desequilibrio vertical para el Estado de Michoacán y viceversa. La que presenta mayor efecto son las aportaciones (ante un aumento en 1% en éstas, el desequilibrio vertical incrementará 0.4595% y viceversa); en segundo lugar se encuentra el financiamiento (con una relación de 0.4047%) y, por último, las participaciones con un valor de 0.4037%.

El porcentaje de desequilibrio vertical en relación con las contribuciones de las participaciones, aportaciones y del financiamiento en el gasto total presenta un grado de ajuste (r^2) de 91.45%; y existe un grado muy alto ($F = 125.7943$) de explicación del desequilibrio vertical a partir de las variables explicativas incorporadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, Gabriel (1993), "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual" en *Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Serie Política Fiscal NO. 44*, Santiago, Chile.
- Bosch, Nuria (2009), "El sistema de nivelación fiscal entre las comunidades autónomas", *Revista de estudios regionales Vol. VIII, pp. 73-82*, Madrid: Universidad de Barcelona.
- Bosch, Nuria y Elena Costas (2009), *Las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Europa*, Madrid: Fundación Democrática y Gobierno Local.

- Capello, Luis; Florencia Soledad Airaudo y Pedro G. Degiovanni. (2015). "Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional", en *IV jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, CEPAL: ND, 1-54.
- Chávez, Jorge A.; Mario G. Bedubo (2000), "Logros y retos de las finanzas públicas en México", en *CEPAL-ECLAC, división de desarrollo económico*, Santiago de Chile.
- Díaz, Manuel (2002), "Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 11*, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, México.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. ILPES, CEPAL. Chile.
- Finot, Iván (2007), "Los procesos de descentralización en América Latina", en *Investigaciones Regionales, No. 10*, Madrid: Asociación Española de Ciencia Regional.
- Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015), "Deuda Pública, en *Serie de Estudios Económicos, Vol. I*, agosto 2015, México D.F.
- Ibarra, Jorge, Alfredo Sandoval y Linda Sotres (1998), "Participaciones Federales y Dependencia de los Gobiernos Municipales en México. 1975-1995", ITES.
- Jaramillo, Iván (2004), "La nueva descentralización y su impacto en las relaciones intergubernamentales", en *LX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Madrid, España.
- López, Mauricio (2004), Finanzas municipales en México: *en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de Trabajo 147, México: CIDE A.C.
- Meza, Soledad (2009), "Desequilibrios Fiscales Horizontales y Verticales: Perú 2002-2006", Santiago: Universidad de Chile.
- Merino, Gustavo (2000), "Federalismo Fiscal: Diagnostico y propuestas", en ITAM-México *una agenda para las finanzas públicas en México*.
- Morones, Humberto (2013), ¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios?: un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar, en *revista hacienda municipal, no. 20*, México, D.F. pp. 54-64.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984), *Public finance in theory and practice*, Nueva York: McGraw-Hill.

- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Oates, Wallace E. (1977). *Federalismo Fiscal*. España, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo núm. 25.
- PNUD (2006), La descentralización fiscal, en *Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal: Manual de orientación*. pp. 37-51. Bogotá.
- Porto, Alberto (2003), “La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales”, La plata: Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas Departamento de Economía.
- Romo de Vivar, Manuel (2014), Tesis Doctoral “Las Transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso de los 113 municipios del Estado de Michoacán, México, 1999-2008”, *Universidad de Santiago de Compostela*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, España, Santiago de Compostela.
- Ruflán, Dolores María (1993), “El financiamiento en los procesos de descentralización”, en *Revista de la CEPAL 50*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sena, Walter (2010), *Determinantes del endeudamiento municipal: un estudio empírico para los municipios de México (2004-2009)*, México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Stiglitz, Joseph (2009), “*La Economía del Sector Público*”, España: Novoprint.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. Chicago: University of Chicago Press.