



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA  
FACULTAD DE ECONOMÍA - DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ECONOMÍA APLICADA

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: UNA EXPLICACIÓN DE LA  
DESIGUALDAD Y LA FALTA DE DESARROLLO, 1980-2016

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
**Doctor en Economía**

PRESENTA:

**Sabino Pacheco Gutiérrez**

TUTOR PRINCIPAL:

**Dr. CARLOS TELLO MACÍAS**  
*Posgrado de Economía*

COMITÉ TUTOR:

**Dra. MARCELA ASTUDILLO MOYA**  
*Instituto de Investigaciones Económicas*

**Dr. MARTIN CARLOS PUCHET ANYUL**  
*Posgrado de Economía*

**Dr. FEDERICO NOVELO URDANIVIA**  
*Universidad Autónoma Metropolitana, UAM*

**Dr. PEDRO VIDAL TELLO ALMAGUER**  
*Universidad Autónoma de Guerrero, CIPES.*

**Ciudad Universitaria; CD. MX, marzo de 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## Contenido

<b>Índice de Figuras</b> .....	2
<b>Índice de Cuadros</b> .....	3
<b>Introducción</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1.</b> Federalismo, federalismo fiscal y coordinación Fiscal .....	12
<b>CAPÍTULO 2.</b> Impacto del federalismo en el desarrollo de las entidades .....	36
<b>CAPÍTULO 3.</b> La desigualdad del sistema de participaciones y aportaciones federales .....	41
<b>CAPÍTULO 4.</b> Propuesta alternativa de distribución de participaciones y aportaciones federales .....	98
<b>Conclusiones</b> .....	123
<b>Bibliografía</b> .....	126

## Índice de Figuras

Figura 1.1. Participación Porcentual de los Ingresos Brutos de los Estados según Origen, 2011-2014 .....	26
Figura 3.1. Participaciones y aportaciones federales 1990-2014.....	42
Figura 3.2. Histograma de participaciones (Millones de Pesos), 1990,2014.....	43
Figura 3.3. Histograma de Aportaciones (Millones de Pesos), 1998,2014.....	44
Figura 3.4. Coeficientes de Gini de desigualdad de Participaciones y Aportaciones 1990-2014.....	44
Figura 3.5. Curva de Lorenz para la Participaciones y aportaciones, 2014.....	45
Figura 3.6. Dispersión Índice de Desarrollo Humano y Concentración de Aportaciones, 2008, 2010 y 2012.....	45
Figura 3.7. Dispersión Índice de Desarrollo Humano y Concentración de Participaciones, 2008, 2010 y 2012.....	46
Figura 3.8. Dispersión crecimiento económico y desigualdad, 1990-2014.....	47
Figura 3.9. Porcentaje de Ingresos propios y participaciones/Aportaciones federales en Ingresos totales, 1989-2015.....	51
Figura 3.10. Finanzas Estatales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de Entidades, 2014.....	52
Figura 3.11. Finanzas Municipales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de los Municipios, 2014. ..	52
Figura 3.12. Ingresos Brutos de Entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014.....	55
Figura 3.13. Ingresos propios de entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014.....	57
Figura 3.14. Participaciones federales a entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014 .....	69
Figura 3.15. Aportaciones federales a entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014 .....	69
Figura 3.16. Relación entre el Producto Interno Bruto y las Participaciones Federales .....	76
Figura 3.17. Panel de datos de las 32 Entidades: relación del PIB por entidad y Participaciones (%), 1990-2013.....	76
Figura 3.18. Dispersión de datos panel: Producto Interno Bruto y las Participaciones federales, 1990-2013.....	77
Figura 3.19. El sistema ferroviario de México.....	80
Figura 3.20. Sistema de autopistas de México .....	80
Figura 3.21. Dinámica de la participación estatal en el PIB nacional (estados seleccionados), 1940-2014.....	83
Figura 3.22. Tasa de crecimiento media anual del ingreso por habitante de las entidades, 1960-2014.....	83
Figura 3.23. Crecimiento absoluto poblacional y crecimiento del ingreso por persona, 1960-1980.....	84
Figura 3.24. Crecimiento del PIB por habitante, 1980-1995.....	86
Figura 3.25. Tasa de crecimiento del PIB nacional, 1980-1995.....	86
Figura 3.26. Crecimiento absoluto poblacional y crecimiento del ingreso por persona, 1980-1995.....	87
Figura 3.27. Tasa de crecimiento del PIB nacional, 1996-2014 (a precios de 2008).....	88
Figura 3.28. Crecimiento del PIB por habitante, 1995-2014.....	88
Figura 3.29. Curva de Lorenz.....	92
Figura 3.30. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Concentración de Transferencias federales, 2008-2012.....	93
Figura 4.1. Índice de Salud y Transferencias per-cápita de las Entidades Federativas, 2008-2012.....	107

Figura 4.2. Índice de Educación y Transferencias per-cápita de las Entidades Federativas, 2008-2012 .....	110
Figura 4.3. Comparativo de la fórmula actual de distribución del Fondo General de Participaciones <i>versus</i> el IDH, IM e IRS....	113
Figura 4.4. Fondo General de Participaciones de Colima con fórmula actual-vs-fórmula propuesta según IDH. (Millones de pesos)	121
Figura 4.5. Fondo General de Participaciones de Oaxaca y Nuevo León, con fórmula propuesta, 2016-2059 (Millones de Pesos)	121

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Participaciones federales .....	29
Cuadro 1.2. Destino de las Aportaciones .....	32
Cuadro 1.3. Aportaciones y forma de distribución.....	34
Cuadro 2.1. Taxonomía de la actuación del Mercado y el Estado.....	37
Cuadro 2.2. Mercado justo; estado injusto .....	37
Cuadro 2.3. Mercado injusto, estado justo .....	37
Cuadro 2.4. Mercado injusto, estado injusto .....	37
Cuadro 2.5. Mercado justo, estado justo .....	37
Cuadro 2.6. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas; pero por igual .....	38
Cuadro 2.7. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas y; mayores son las injustas .....	38
Cuadro 2.8. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas; mayores son las justas .....	38
Cuadro 2.9. Causas de la falta de crecimiento y desarrollo en México. Resumen de literatura.....	39
Cuadro 3.1. Resultado del panel de datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y concentración de Aportaciones en las transferencias para los años 2008-2012.....	46
Cuadro 3.2. Finanzas Estatales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de Entidades, 2001-2014 .....	53
Cuadro 3.3. Estructura porcentual de Ingresos Totales Brutos por Entidad Federativa 1989-2014 .....	56
Cuadro 3.4. Estructura porcentual de Ingresos Propios por Entidad Federativa 1989-2014 .....	58
Cuadro 3.5. Coeficientes del Fondo General de Participaciones, 1989-2014.....	62
Cuadro 3.6. Distribución porcentual del Fondo de Fomento Municipal, 1997-2014 .....	64
Cuadro 3.7. Estructura porcentual de Participaciones Federales por Entidad Federativa 1989-2014.....	70
Cuadro 3.8. Estructura porcentual de Aportaciones Federales por Entidad Federativa 2001-2014.....	71
Cuadro 3.9. Resultados del panel de datos balanceado de 32 secciones cruzadas y 768 observaciones para el grupo de Entidades Federativas, 1990-2013 .....	78
Cuadro 3.10. Estructura del gasto por nivel de gobierno, 2007-2012 .....	79
Cuadro 3.11. Producto Interno Bruto per cápita por estados, 1940-2014.....	82
Cuadro 3.12. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, escala 0 a 100 y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2010. En orden de marginación .....	90
Cuadro 3.13. Prueba del Multiplicador de Lagrange.....	94
Cuadro 3.14. Prueba de Hausman .....	94
Cuadro 3.15. Prueba de Wooldrige .....	94
Cuadro 3.16. Prueba de Wald para heteroscedasticidad .....	94
Cuadro 3.17. Modelo Panel con Errores Estándar Corregidos .....	95
Cuadro 3.18. Prueba del Multiplicador de Lagrange.....	95
Cuadro 3.19. Prueba de Hausman .....	96
Cuadro 3.20. Parámetros temporales.....	96
Cuadro 3.21. Prueba de Wooldrige .....	97
Cuadro 3.22. Prueba modificada de Wald.....	97
Cuadro 3.23. Modelo Panel con Errores Estándar Corregidos .....	97
Cuadro 4.1. Habitantes por médicos, 2014.....	107
Cuadro 4.2. Comparativo de los coeficientes aplicable al excedente según la fórmula actual-vs-fórmulas propuestas .....	114
Cuadro 4.3. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme fórmula actual (Millones de Pesos corrientes) .....	115
Cuadro 4.4. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme fórmula conforme al Índice de Desarrollo Humano (Millones de Pesos corrientes) .....	116
Cuadro 4.5. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme al Índice de Marginación (Millones de Pesos corrientes) .....	117
Cuadro 4.6. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme al Índice de Rezago Social (Millones de Pesos corrientes) .....	118
Cuadro 4.7. Fondo General de Participaciones según fórmula actual-vs-fórmula propuesta considerando fijas las cantidades de 2007, 2016 (Millones de pesos) .....	119
Cuadro 4.8. Fondo General de Participaciones fijando las participaciones de 2016 y distribuyendo el excedente de acuerdo a la fórmula actual-vs-la fórmula propuesta.....	120

*A mis padres  
Florencio Sabino (†) y Estela G. León*



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi tutor de tesis el Dr. *Carlos Tello Macías*, por su guía, paciencia e inmensa comprensión en la elaboración de la presente tesis, sin su guía intelectual no hubiera concluido este importante proyecto en mi carrera, me he beneficiado de forma inmerecida de su larga experiencia en el servicio público y de su profundo conocimiento de las finanzas públicas de México.

Asimismo, mi agradecimiento al *Dr. Martin Puchet Anyul* y a la *Dra. Marcela Astudillo Moya* integrantes del comité tutor cuyos consejos fueron fundamentales para alcanzar los objetivos de la investigación. En lo particular, la *Dra. Marcela Astudillo Moya*, por sus observaciones que la consolidaron y; al *Dr. Martin Puchet Anyul* por sus muy puntuales críticas que la encauzaron.

También, agradezco a los Doctores *Federico Novelo Urdanivia* y *Pedro Vidal Tello Almaguer* por haber aceptado ser parte del jurado y, por el empeño mostrado en la lectura de esta investigación y haber realizado valiosas observaciones y reflexiones en torno a la misma.

Finalmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM;), por abrirme sus puertas y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el importantísimo apoyo económico brindado durante el posgrado.





## INTRODUCCIÓN

La investigación presente busca contribuir a explicar una de las causas de la desigualdad durante las últimas casi cuatro décadas entre las entidades federativas de México. Se explica que México es una república federal y durante décadas la desigualdad entre ellas no ha disminuido de manera importante. A pesar de todos los esfuerzos por disminuirla, para sorpresa de muchos, las desigualdades han continuado. Una de las razones de esta desigualdad está relacionada con el federalismo fiscal. Y es que, como es sabido, el problema básico que surge de una república federal, es el siguiente: por principio, se cuenta con  $n$  entidades federativas que no cooperan conjuntamente, cada una cuenta con su propia política monetaria, política de comercio externo, política fiscal y; no existe un gobierno general sobre ellas que margine, por decirlo así, cada una vive de sus propios esfuerzos. Cada una tiene un nivel de riqueza  $y_i$ . La suma total de lo que cada entidad obtiene actuando separadamente es:

$$Y = \sum_{i=1}^n y_i$$

Uniéndose en una federación<sup>1</sup> las entidades pierden el control de su política monetaria, comercial y fiscal, pero obtienen un nivel de riqueza total superior,  $W$ . Asimismo, al menos dos niveles de gobierno se generan, el de las entidades y el federal. El gobierno federal pasa a determinar la política monetaria, comercial y, parcialmente, la fiscal y; *por lo mismo, gran parte del desarrollo interestatal, queda a expensas de él.*

Históricamente, respecto a la política fiscal, los distintos países a lo largo de los años fueron organizando sus sistemas fiscales y distribuyendo responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno. Muchas de esas responsabilidades resultaron ser concurrentes o coincidentes, para lo cual fue necesario coordinarse. Todavía hoy se discute acaloradamente.

En lo particular, durante el periodo de 1824 y 1857, el manejo de las finanzas públicas en México no fue homogéneo ni uniforme: los ingresos federales descansaban en el comercio exterior y el de las entidades en impuestos al comercio interior. En 1843 los centralistas retoman el poder, sin embargo en materia fiscal se hizo poco. En 1846 se reimplantó el sistema federal y las finanzas públicas federales cambiaron poco. La constitución de 1857, y el grupo de liberales que la promovieron, reafirma el federalismo, esta se propuso fortalecer al ejecutivo federal en cuanto a

---

<sup>1</sup> Ciertamente como lo expresa (Reyes, 1961) en México hubo divergencia sobre los orígenes del federalismo, “entre los partidarios del federalismo y enemigos de éste, e incluso dentro de los liberales adeptos del liberalismo— señala-, surgieron dos concepciones dispares vigentes hasta la adopción de la Constitución de 1857. De un lado, federalistas convencidos que ven a las provincias separadas uniéndose a través del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, es decir, que siguen la línea tradicional, clásica podríamos llamar, de los autores del federalismo mexicano. De otro lado, liberales también convencidos de la bondad del federalismo para México; pero que ven de diversa manera el origen del mismo: naciendo del centro y yendo de la unidad a la diversidad.” Respecto al punto anterior, cita por ejemplo a Mora cuando dice: “Nuestra federación se ha hecho de un modo inverso a la de los Estados Unidos del Norte de nuestro continente: aquella partió de la circunferencia; en aquellas los Estados crearon al gobierno federal; en la nuestra el gobierno federal dio existencia política a los Estados; en el Norte, muchos Estados independientes se constituyeron en una sola nación; en México, una nación indivisa y única, se dividió en Estados independientes hasta cierto punto.”

finanzas fuertes se refiere, pero lo hizo a costa de las entidades federativas. Centralizó los programas de gasto como la construcción de infraestructura, los servicios educativos y salud. Aunque, al mismo tiempo, mantuvo a las entidades federativas con un alto grado de autonomía fiscal. Es decir, la concurrencia en materia de responsabilidades que deberían atender los diferentes órdenes de gobierno y la distribución de fuentes de tributación entre ellos esencialmente no se modificó.

En 1857, se vio que la libre concurrencia de la federación y de los estados en materia fiscal sólo ocasionaba multiplicidad de problemas y, se avanzó en 1880, hacia una tendencia a concentrar las fuentes de tributación en la federación. En conjunto, por la centralización de las responsabilidades, los ingresos de las entidades siempre fueron menores que los de la federación.

Todavía en 1910, la estructura de los ingresos federales continuaba basada en impuestos al comercio exterior y en los impuestos al consumo, prevalecía una enorme multiplicidad y disparidad en ellos, confusión de las leyes, baja productividad e inequidades prevalecientes. En la constitución de 1917 México reafirmó el sistema republicano federal, pero a diferencia de la Constitución liberal de 1857, la de 1917 en parte buscó colocar los intereses colectivos por encima de los individuales. Sin embargo, como sucedió en 1824 y en 1857, el constituyente de 1917 no prestó la suficiente atención a las cuestiones de las finanzas públicas. Ello contrastó con los propósitos económicos y sociales de la Revolución, reflejados en la Constitución, pues, la distribución de responsabilidades, facultades, ámbitos de competencia y distribución de los tributos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios no se logró resolver de manera satisfactoria y dificultaba el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas.

En general, México se fue encaminando por una de ellas, en lugar de definir claramente las fuentes de tributación, hubo concurrencia de responsabilidades, no fue el mejor de los mundos posibles. Durante años se intentó darle armonía; sin embargo, no se logró. El parteaguas es en 1980 cuando se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En él se establece por primera vez el monto de la recaudación y se distribuye en forma de participaciones a las entidades.

La coordinación que resultó fue que las entidades renunciaron a ejercer sus potestades y a cambio de ello reciben participaciones de la recaudación federal. La forma en que las entidades reciben sus participaciones ha ido cambiando, actualmente las variables consideradas en la distribución es el crecimiento económico, la recaudación y la población de cada una de ellas.

Asimismo, a lo largo de los años se vino complementando el gasto en las entidades con los fondos de aportaciones relacionados con la educación, salud, la infraestructura y la seguridad. En 1990 la administración de dichos fondos se trasladó a las entidades y se establecieron fórmulas de carácter inercial lo que entrañó 1) que la distribución de lo que se estaba gastando por el gobierno federal en las entidades era lo correcto y, 2) la distribución del gasto al interior de cada entidad era la correcta. Ese no era el caso, ni lo gastado ni la distribución de cada fondo era la correcta.

Como resultado de todo esto, la coordinación fiscal tiene dos grandes capítulos que juntos representan alrededor del 50% del gasto público. A pesar de todo este esfuerzo, no se ha reducido la brecha de la desigualdad. El propósito de lograr la armonía entre las entidades federativas no se ha cumplido porque las fórmulas de distribución no propician la igualdad, al contrario, promueven

la desigualdad en materia de participaciones y asimismo los fondos de aportaciones se encuentran estructurados de la misma forma.

La forma en que se distribuyen las participaciones, aportaciones federales y el gasto federal no ha resuelto la desigualdad. Tenemos un sistema de transferencias que genera desigualdad. Y, uno de los problemas es la inercia, eso significa que las deficiencias del sistema se están reproduciendo. En la práctica, la desigualdad no ha cambiado, el desarrollo de algunas entidades se debe, en parte, al subdesarrollo de otras. Y la razón, es que el Sistema de Coordinación Fiscal que existe en México y el gasto que realiza el gobierno en las entidades federativas sobre todo en comunicaciones y transporte, energía y uso y aprovechamiento del agua propicia la desigualdad.

Este diseño institucional tiene como resultado una concentración de forma desproporcionada de los beneficios de la unión federal en solo algunas entidades y municipios. E, históricamente no se advierten cambios significativos en la distribución del ingreso federal, el ingreso se concentró en demasía en un reducido número de entidades, reproduciéndose en el tiempo con mecanismos de redistribución que la fortalecieron. Es decir, dada la distribución de potestades federación-entidades, las entidades tienen poco margen en la distribución del ingreso, empero, de los recursos transferidos mediante el acuerdo federal los ganadores continúan siendo los mismos, no hay pues una política de redistribución y de inversión equitativa. El resultado final es la falta de desarrollo económico que se traduce en mayores índices de pobreza y marginación, que se asocia a una tendencia creciente de la concentración del ingreso en los niveles más ricos de la población de las entidades y municipios donde históricamente se ha concentrado el ingreso y, a un retroceso en las condiciones de vida de la población de la mayoría de las entidades y municipios.

En suma, una de las fuentes de la desigualdad federal es el problema de la justicia económica y social redistributiva, es decir, cómo se deben distribuir entre Entidades los ingresos obtenidos de la recaudación fiscal federal. Entonces si lo que se busca es reducir la desigualdad, la mejor forma de distribuir sería en función de las carencias y rezagos de las entidades. Si se cambia la forma se puede llegar a una situación de mayor igualdad. Para terminar con esta situación es necesario cambiar el sistema. Es indispensable incluir criterios de equidad, solidaridad y de rectificación.

Es importante que la distribución del ingreso federal se realice conforme a un principio que genere las condiciones necesarias para que la población de las entidades y municipios marginados (que son la mayoría) alcance un nivel de desarrollo aceptable, al menos equiparable al de las entidades más desarrolladas, asimismo, al nivel de los municipios se alcance el desarrollo de los mejor situados.

No se puede continuar con un sistema federal que promueve una distribución inequitativa del ingreso. Propondré que la redistribución de los ingresos públicos ha de estructurarse de manera que la distribución resultante aminore las desigualdades históricas y complemente las condiciones sociales de vida de los habitantes de las entidades más marginadas. Es decir, que la mayoría de las entidades y municipios, tenga que recibir menos con objeto de que una minoría prospere puede ser ventajoso pero no es justo. Por tanto, el principal problema de la justicia distributiva en una federación es la elección de los criterios redistributivos que han de aplicarse a su estructura económica básica y cómo éstos regularán sus principales instituciones sin que perdamos la libertad.

La tesis fundamental de la investigación, de una manera breve, puede resumirse así: el actual sistema de transferencias federales en México: aportaciones, participaciones y el resto del presupuesto federal en lugar de cerrar las brechas de desigualdad entre entidades, las amplía. Las entidades con menor nivel de riqueza, recaudación impositiva y población han sido las menos favorecidas por el sistema federal. El criterio que prevalece en la distribución del ingreso es un criterio directamente proporcional a la concentración de la riqueza, el ingreso o la población. Los criterios de distribución federal y estatal no responden a principios que impulsen el crecimiento y desarrollo del país, por el contrario, se impulsa la desigualdad sin que ésta implique una mejor situación de la mayoría de las entidades y municipios.

La investigación se compone de cuatro capítulos. En el CAPÍTULO 1 se exponen tres momentos importantes del federalismo fiscal que explican cómo se configuró la actual situación *a)* la adopción del sistema político de gobierno, *b)* la distribución de responsabilidades y fuentes de tributación, y *c)* cómo y por qué fue dándose la coordinación fiscal. Asimismo, responde a la pregunta cómo se distribuyen las transferencias entre las entidades federativas. Posteriormente, en el CAPÍTULO 2 se aborda el impacto que el federalismo puede tener en el desarrollo de las entidades; en el 3 se explica por qué el actual sistema de transferencias promueve la inequidad y desigualdad; se ofrece evidencia de la desigualdad generada por el sistema federal de gasto, de participaciones y aportaciones, respectivamente y; en el capítulo 4 se argumenta cómo se puede lograr la disminución de la inequidad, qué criterios de teoría económica y filosofía política deben prevalecer en la distribución de ingresos y se ofrece una propuesta de distribución que tiene como propósito disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso entre entidades, se desarrolla un ejercicio de simulación. Al final, se ofrecen las conclusiones y consideraciones finales.

## CAPÍTULO 1. FEDERALISMO, FEDERALISMO FISCAL Y COORDINACIÓN FISCAL

---

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, 1835  
La democracia en América

De todos los frenos a la democracia, la federación ha sido el más eficaz y el más adecuado...El sistema federal limita y restringe el poder soberano, dividiéndolo y asignando al Estado solamente ciertos derechos definidos. Es el único método para doblegar, no sólo el poder de la mayoría, sino el del pueblo entero.

LORD ACTON  
en Camino de Servidumbre de  
FRIEDRICH A. HAYEK, 1944

José Ayala Espino decía que la desigualdad entre entidades en nuestro país se había profundizado en los últimos años. Y esto era una razón para que el federalismo fiscal, como diseño institucional, ofreciera una vía para enfrentar los retos del desarrollo económico, político y social de las regiones, estados, municipios y localidades mexicanos. En ese sentido, era necesario saber de qué hablamos cuando se hace uso del término federalismo. Planteaba que dicho sistema político, implicaban, un conjunto de preguntas, tales como: ¿Qué es el federalismo? ¿Cómo nace? ¿Quién lo rige? ¿Cuáles son sus elementos constituyentes? ¿Cuáles deben ser los criterios de equidad y eficiencia que debe regir la distribución del ingreso entre niveles de gobierno? Y si ¿Se cuenta o no con una distribución apropiada de los recursos entre los niveles de gobierno que aminoren la desigualdad en el territorio nacional? (Ayala, 2003). En los siguientes capítulos se ofrece una respuesta a dichas preguntas.

### 1.1 ¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?

De acuerdo a Jesús Reyes Heróles en nuestro país muchos liberales identificarían al federalismo con el liberalismo y en su integración teórica concurriría la idea federal de los clásicos liberales europeos, sobre todo de Montesquieu, y su aplicación de dichas ideas en Norteamérica. La inspiración federal les venía con el liberalismo, y el esquema preciso lo encontraron en los Estados Unidos en *El Federalista*, de Hamilton, Madison y Jay y posteriormente en *La democracia en América* de Tocqueville (Reyes, 1961).

En particular, los liberales norteamericanos artífices de la independencia, inspirados por el liberalismo clásico inglés y francés, defendían los derechos naturales de cada individuo sobre su persona y su propiedad; el gobierno quedaba estrictamente limitado a defender esos derechos. En palabras de la *Declaración de la Independencia* inspirada en *Locke*, *Jefferson* afirmó “para asegurar estos derechos, se instituyen gobiernos entre los hombres que obtienen sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Que siempre que cualquier forma de Gobierno se hace destructiva de esos fines, es derecho del pueblo alterarlo o abolirlo [...]”. No veían conflicto alguno entre los derechos morales y políticos, por un lado, y la libertad económica, por el otro. Todo lo contrario; veían la libertad civil y moral, la independencia política y la libertad de comerciar y producir como partes de un sistema integral, de lo que *Adam Smith* llamaría, en el mismo año en

que se redactó la Declaración de la Independencia, el “sistema obvio y simple de libertad natural” (Rothbard M. N., 1973).

*Thomas Jefferson* creía que el mejor gobierno es aquél que gobierna menos y que un gobierno constitucionalmente limitado y descentralizado es posible. La esencia de la idea de Jefferson es que si se quiere que el pueblo sea quien detente el poder sobre su propio gobierno y que no se convierta en su esclavo, entonces, debe existir algún instrumento que le permita controlar al gobierno. Ese instrumento, en la tradición Jeffersoniana, serían los estados integrantes de la federación o las comunidades políticas organizadas en los ámbitos estatal y local. Así, era como el pueblo podía supervisar, controlar, disciplinar e incluso abolir, si era necesario, a su propio gobierno.

Los Estados, eran considerados por los fundadores de Norteamérica como naciones independientes en el mismo sentido que lo sería cualquier país. La Declaración de Independencia concebía a los Estados específicamente como “libres e independientes”, con la independencia suficiente para exigir impuestos o hacer la guerra. Asimismo, la Declaración de Independencia, contemplaba que los Estados tenían el derecho a votar la secesión respecto del gobierno federal para crear uno nuevo si así quisieran.

Así, la idea de unión de los fundadores del federalismo en Norteamérica era una unión voluntaria basada en el consentimiento de Estados libres, soberanos e independientes. No era una unión que se mantuviera mediante la violencia, la intimidación, la censura y la invasión militar.

Hasta la actualidad, a esa particular forma de organizar al Estado se le conoce como *federalismo* y a quienes la defienden *federalistas*. Asimismo, al Estado así organizado se le denomina *Estado Federal* o Sistema Federal. Cuando se habla de federalismo es inevitable hacer referencia al Estado Federal, ya que en esencia son similares; el federalismo es un sistema político en el cual las funciones del Estado están repartidas entre un poder central llamado Federación, el cual ejerce la soberanía, y un grupo de Estados miembros, que conservan autonomía en su régimen interno. Ambos niveles de gobierno cuentan con un marco jurídico de actuación, basado en el pacto federal establecido por la Constitución, en favor del eficaz funcionamiento estatal.

De lo anterior, se entiende que el federalismo se basa en dos principios básicos: por una parte la autonomía, como principio constitucional de los estados miembros generadores de la voluntad general; y por otra, la descentralización política que supone un régimen especial de los poderes locales frente a los federales.

En México la lucha por establecer un sistema federal comienza en el año de 1808. Eso no es casualidad. En 1808, Napoleón invadió España, haciendo abdicar a Fernando VII y; en su lugar tomó el poder una Junta Central, la Junta hizo frente al ejército de Napoleón desde el puerto de Cádiz, ubicado al sur de España. En dicho lugar, la Junta formó un parlamento, denominado las Cortes y en 1812, las Cortes elaboraron lo que se llegó a conocer como la Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz exigía una monarquía constitucional, así como el fin de los privilegios especiales y la introducción de la igualdad de las personas ante la Ley. Por supuesto, para las élites que gobernaban en las colonias españolas, los postulados liberales no les resultaban favorables a sus intereses, pues gobernaban en un entorno institucional formado por la encomienda, el trabajo forzoso, la creación de monopolios y el colonialismo (Acemoglu & Robinson, 2012). Lo cierto es que la invasión napoleónica en España había creado una crisis institucional en América Latina, y los Latinoamericanos no desaprovecharon el momento para empezar a formar sus propias juntas y comenzar a independizarse.

Como consecuencia de lo anterior, en México comienza a perfilarse el movimiento de independencia con Hidalgo en 1810; sin embargo, las élites locales compuestas no sólo por españoles, se oponen a la participación popular y escépticas de la Constitución de Cádiz, no

reconocerían su legitimidad y; cuando en 1815 Fernando VII volvió al poder, al ver que continuó en contra del pesar de rey la Constitución de Cádiz, las élites de México, ante la imposición de este documento, decidieron ir por su cuenta y declarar la independencia, con el objeto de continuar protegiendo las instituciones económicas desarrolladas durante el periodo colonial.

Así se entiende que haya sido al final Agustín de Iturbide el consumidor de la independencia, que en 1821 publicara el Plan de Iguala adoptando una monarquía constitucional, eliminando aquellas resoluciones liberales de la Constitución de Cádiz que las élites mexicanas consideraron incómodas para su *status quo*. En 1822, Iturbide anuló el congreso y se convierte en dictador, configurando, por un largo periodo, una realidad nacional de disputa política entre liberales (Miguel Ramos Arizpe, fray Servando Teresa de Mier...) y conservadores (Lucas Alaman, Carlos María Bustamante...) o entre federalismo y centralismo. Escoger uno u otro era decidir los destinos del país: la orientación liberal o el mantenimiento del *status quo* y un eventual retroceso conservador (Reyes, 1961).

Por tanto, la idea federal en México, tendría como expresa Carpizo, un tinte marcadamente político porque el federalismo fue la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo que hizo que según fuera el partido en el poder, el país tuviera un régimen federal o central (Carpizo, 1973). Los momentos cruciales serán los siguientes: *a*) Un primer encuentro será en el constituyente de 1824, del que resultan triunfantes el 31 de enero de 1824 los federalistas y se establece la primera República Federal, a través de la llamada Acta Constitutiva de la Federación, documento donde se aprobaron el principio de soberanía, el derecho de establecer la forma de gobierno que mejor conviniera al desarrollo del País, un gobierno republicano, representativo y federal, y la división de poderes (figura de clara influencia estadounidense.). El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución que ratificó el régimen federal. *b*) En 1833, el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria con la expedición de la Constitución centralistas de las Siete Leyes de 1836. En 1840, Gómez Farías intenta reestablecer el sistema federal, pero fracasa. Asimismo, en 1841 se convoca a un congreso constituyente que es disuelto debido a su marcado tinte liberal. *c*) En agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, que al vencer restableció la Constitución federal de 1824 y convocó a una asamblea constituyente que confirmó el sistema federal. *d*) La forma de gobierno federal subsistió hasta la promulgación de *las bases para la administración de la república* de 1853, norma que restableció el sistema central y que estuvo vigente hasta mediados de 1855. *e*) El constituyente de 1856-1857 se decidió por el federalismo, y a partir de entonces la idea triunfó y ha perdurado con el paréntesis de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano (Barragán, 2007, pág. 46).

Finalmente, en 1910 estalla la Revolución, que una vez terminada, el Constituyente de 1917 ratificaría el régimen federal hasta ahora vigente.

### 1.1.1 *El Estado federal*

Como se ha indicado, el federalismo es una forma de organizar al Estado para ejercer el poder sobre un territorio conforme a principios— *por definición*— liberales (Reyes, 1961; Montesquieu, 1750; De Tocqueville, 1835). En dicha tradición, a diferencia de la *no liberal*, al Estado hay que restringirlo en su poder, pues el poder sin límites violenta los derechos de los individuos (Nozick, 1974; Hayek F. A., 1959). Es pues, necesario limitar, descentralizar y distribuir el poder, características éstas, esenciales de un *Estado federal*. Por eso, la adecuada configuración del Estado no sólo requiere de un ámbito de actuación muy reducido por parte del sector público, sino también que la mayor parte posible de sus competencias sean prestadas de manera ampliamente



descentralizada por diversos órdenes de gobierno (Rallo J. R., 2014). El ideal federal, pues, es un medio para evitar que el poder pueda llegar *solo* a concentrarse en *un* gobierno, es necesario distribuirse en niveles y, en cada *nivel* (federal, estatal, municipal) preservar, por definición, los principios liberales.

Sin embargo, no ha habido un *Estado federal* organizado en todos sus niveles de gobierno que por definición respete los principios liberales. Nunca a lo largo de la historia ha existido un Estado semejante, aunque Inglaterra y los Estados Unidos lo sugieran vagamente. De lo anterior, se colige que el Estado federal buscaría un orden jurídico que restringiera el campo de actividad del estado en todos sus niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Aún más, se alega que la existencia misma de dichos niveles es una condición necesaria para hacer contrapeso al poder central. El resultado ha sido que la mayoría de las estructuras federales en el mundo, desde su surgimiento, al calor del debate filosófico, político, económico y de los intereses creados, no han seguido tajantemente los postulados liberales. Como señala, en el caso de México:

Era el modelo a seguir tanto para satisfacer auténticas necesidades como para lograr, al menos así se creía, que imperara un sistema liberal (Reyes, 1961, pág. 442).

Al final, los principios con que actúan los países conformados como Estados federales deben estar previstos por un orden jurídico que tiene como base una Constitución general que regula a la *federación* y a los *estados miembros* que cuentan con un grado de autonomía respecto a su régimen interno. Este tipo de organización requiere celebrar un pacto federal que involucra a las entidades federativas, y debe tener por finalidad definir las atribuciones de los órganos federales y la posición de aquellas respecto de la Federación. Por esta última característica, Elazar definirá al Estado federal como “el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y que admite, al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental” (Elazar, 1979), esto habría de conseguirse mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos con el propósito proteger la autonomía y la autoridad de cada uno de ellos. Asimismo, (Tena, 2003) el Estado Federal, “está caracterizado por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central, pero soberanas en cuanto a su régimen interior y donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad federal”. En otra parte señala que la federación representa ante todo una forma de gobierno que consiste sustancialmente en una *distribución de competencias*.

Luego entonces, una *federación* equivale a un poder central, que está formado y limitado a su vez por estados miembros, los cuales serán la expresión general de aquella. Se reconoce, por tanto, la existencia del principio de separación de poderes, así como, los distintos niveles de gobierno a través de los cuales el Estado llevará acabo de manera organizada sus funciones.

Generalmente, se menciona que como en la tradición liberal norteamericana, el proceso formativo del *estado federal* comprendió principalmente tres fases o etapas: la independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos, y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos (Burgoa, 1970), si no se cumplen estos requisitos no se puede considerar a un estado como un *estado federal*. Esto no es necesariamente así. Por ejemplo, el caso de nuestro país, siendo una colonia, ésta resuelve dividirse y el federalismo se convirtió en la forma y el instrumento que reforzó a lo que se estaba desuniendo. Y, la identidad federalismo-liberalismo obedeció a una necesidad que permitiría la evolución liberal y de las instituciones democráticas. Sin embargo, el federalismo mexicano –en su contenido liberal– quedó acotado casi desde sus orígenes hasta la actualidad.

De forma *pragmática* tomó lo que le convino, aceptó las libertades políticas y espirituales relacionados con el acceso, división y distribución del poder, sin embargo, mostró demasiada reservas respecto a las libertades económicas del individuo y la no intervención estatal (Reyes, 1961). En definitiva como claramente indica Carlos Tello:

Al romper con los postulados del liberalismo clásico, la actual (y varias veces reformada) constitución mexicana faculta al Estado para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, entendido como un proceso de cambio que combine el crecimiento económico con la justicia social.

Conforme al actual mandato constitucional [...] en México la intervención del Estado en la economía tiene lugar, se organiza y se lleva a cabo a partir de varios principios programáticos de los cuales hay que destacar los siguientes:

En primer lugar, se abandona la tesis liberal que presupone la igualdad (económica y social) entre las personas como punto de partida, para sustituirla por la tesis [...] que plantea la igualdad como una meta a alcanzar. Y ello a través de la acción orientada y decidida por el Estado.

En segundo lugar, en la Constitución (artículo 27) se establecen tesis y se precisan conceptos en torno a la propiedad “[...] de las tierras y aguas dentro del territorio nacional” que “corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada” y a ésta la Nación “tendrá en todo tiempo el derecho” de imponerle “las modalidades que dicte el interés público”. La nación también tendrá en todo tiempo el derecho de “[...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

En tercer lugar, [...] el Estado se reserva la explotación y el desarrollo de una serie de actividades productivas, estratégicas para la buena marcha económica del país y, para algunas de ellas, establece el régimen de concesión.

En cuarto lugar, en la Constitución (artículo 123) se establecen tesis, se asientan principios y se definen derechos de la clase trabajadora como tal y en su relación con el capital, haciendo al Estado responsable de velar por su cumplimiento.

En quinto lugar, en la Constitución (artículo 131) se señala que el Ejecutivo Federal puede ser facultado por el Congreso de la Unión para “[...] regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.”

En sexto lugar, por lo que hace a los derechos humanos y sociales, en la Constitución (artículos 3° y 4°) se dice “en Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los reconocidos en esta constitución” [...]. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación” [...]. “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud” [...]. “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” [...]. “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” [...]. “Los niños y las niñas tiene derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral” [...] y, recientemente (octubre de 2011), “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”

Finalmente, el Estado asume la tarea de integrar física y espiritualmente a la nación y, en ese proceso, buscar cierto equilibrio regional.

[...]. Se configura, así, un Estado con responsabilidades diferentes y adicionales a las tradicionales del Estado liberal (Tello, 2014).

Por tanto, el Estado realmente resultante y existente en México es un híbrido de libertad y coacción, un estado que asumió funciones y responsabilidades que a la fecha está lejos de cumplir. Por eso es válido plantearse, como se hace en esta investigación, qué ahonda la desigualdad y falta de desarrollo en nuestro país, es decir, cómo el estado ha influido. Así, no solo ha sido relevante el conflicto entre el gobierno central y los de las entidades federativas. También son las características que tuvo a lo largo de los años la distribución del gasto público entre las distintas actividades y entidades. Entre los afanes de recaudación, gasto y hacerlo de manera equitativa (Tello, 2014).

En la investigación se asumen como *moral y necesarias* muchas de las funciones y responsabilidades del Estado establecidas en la constitución, en cambio como se demuestra en el Capítulo 2, 3 y 4 considero la posibilidad de que – en parte– el acrecentamiento de la desigualdad y falta de desarrollo en México de 1989 a la fecha, está asociado a la economía política de las finanzas públicas relacionadas con el federalismo fiscal, más concretamente con el actual *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.

### 1.1.2 Características jurídicas del Estado Federal

Desde un punto de vista más jurídico (Carpizo, 1973), señala que “en principio un Estado federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa Ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados. Es decir, esos órdenes- el federal y el de las entidades federativas- existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir a la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades pueden efectuar”.

Asimismo, indica que, dentro del campo de competencia de las entidades federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior, el que desde luego no puede ser contrario a las normas de la Constitución o ley fundamental del estado federal. Así, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su competencia son libres.

Además, las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades ya que las reformas constitucionales se deben realizar tanto con la intervención de la federación como de las entidades federativas. En esta forma se garantiza desde su existencia hasta la más pequeña de sus atribuciones constitucionales. La voluntad de las entidades federativas es requisito indispensable para cualquier modificación a la norma suprema. Carpizo, resume, que el estado federal tiene las siguientes características: a) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas, b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno, c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales, d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Actualmente, se comprende que lo que diferencia a un estado federal de uno central o unitario es la descentralización política, esto es, el poder del Estado Federal único en sí, representado en la Constitución, se divide en dos campos, se descentraliza o se descompone en dos órganos delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia, esto es, junto con el orden federal, con autoridad en todo el territorio; lo que les permite actuar así, es la diversidad de sus respectivos campos de competencia.

### 1.1.3 *El federalismo de México en la Constitución de 1917.*

En la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se encuentran los principios fundamentales sobre los que descansa el federalismo mexicano. En el artículo 39, se establece claramente: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. De esta primera parte se advierte la importancia que tiene el “pueblo” como elemento constitutivo del Estado Mexicano; además se resalta, la soberanía como componente esencial y rector del origen del poder público, del cual cabe señalar, “dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Luego, en el artículo 40 se dispone que México ha adoptado como forma de gobierno “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (DOF, 2015, pág. 44). Es conveniente señalar que cuando se refiere a “Estados libres y soberanos”, lo hace en referencia estricta a su régimen interior, pues el Estado Mexicano está constituido por diversos Estados unidos mediante un pacto Federal, en virtud del cual, el orden jurídico total y la soberanía exterior es ejercida por la Federación.

En relación con otros artículos constitucionales que fundamentan el federalismo, se encuentran los artículos 42 al 44, los cuales prevén la integración geográfica del Estado Federal Mexicano como elemento constitutivo del mismo. El artículo 115 por su parte prevé la base de la división territorial y organización político-administrativa que tendrán los Estados miembros de la Federación: el Municipio Libre, así como los lineamientos a los que se sujetan (Serra, 1990, pág. 93). El régimen de competencia y facultades de la Federación y de las entidades federativas están previstas en los artículos 73, 117, 118, y 124 de la Constitución, mismos que serán analizados, por ser objeto de esta tesis, con mayor detenimiento más adelante.

Dentro de la división de competencias de un gobierno federal, una competencia muy importante es la de índole económica relacionada con la facultad tributaria para cumplir con sus funciones. Asimismo, las entidades federativas pueden imponer contribuciones; es decir, hacerse de recursos para satisfacer sus necesidades. La posesión de esta facultad debe dar independencia de decisión y acción a las entidades federativas dentro del marco constitucional. La distribución de competencias especialmente en materia fiscal (de gasto y de ingresos) entre la federación, las entidades federativas y los municipios está relacionada con lo que se conoce en un estado federal como *federalismo fiscal*.

## 1.2 ¿QUÉ ES EL FEDERALISMO FISCAL?

En un estado federal la teoría de las finanzas públicas da respuesta a preguntas como ¿Cuáles deben ser la *funciones y responsabilidades* del Estado? ¿Y cuáles las de cada nivel de gobierno? y ¿Cómo proporcionar los ingresos para ello?. En particular, Smith en *La Riqueza de las Naciones* favorece un estado *fuerte pero limitado* que habría de dedicarse a funciones como: 1) proveer de una milicia bien financiada para la defensa nacional; 2) un sistema legal para proteger la libertad, los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos, y los pagos de las deudas; 3) las obras públicas—carreteras, canales, puentes, bahías— y otros proyectos de infraestructura, y 4) educación pública universal. Por el contrario, el pensamiento de (Marx, 1867) y (Keynes, 1936) buscarían ampliar la órbita gobernada por la organización coactiva del Estado. En particular, Marx no suprime el orden jurídico del Estado y su coacción; al contrario, lo extiende a campos que Smith deja libre de toda coacción estatal (Mises L. V., 1922). Mientras que (Keynes, 1936) señalaría que los principales inconvenientes del modelo de Smith serían “su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y el ingreso” y enfatizaba que para aproximarse a la

ocupación plena, el único medio disponible sería una *socialización* bastante completa de las inversiones.

En México las responsabilidades que el estado asumió no siempre fueron las mismas. Al principio –como indica (Tello, 2014, págs. 57-58)– sus responsabilidades se limitaban a preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia; posteriormente, fue asumiendo responsabilidades relacionadas con a) garantizar la libertad, el cumplimiento de contratos y el respeto a la propiedad; b) procurar la promoción del crecimiento económico; c) mejorar la asignación de los recursos; d) mantener finanzas públicas en equilibrio; e) buscar la estabilidad de los precios; f) procurar el desarrollo social; g) buscar una mejor distribución del ingreso y, h) promover el crecimiento y el empleo, e importante i) la elaboración de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos que mucho afecta– en un *estado federal*– las funciones y responsabilidades de las entidades federativas y los municipios.

Asimismo, el Estado para cumplir sus funciones– dice Smith– debe hacerse de ingresos que pueden provenir de los impuestos a los rentistas, empresarios y trabajadores. Además, éstos deben cumplir con principios de proporcionalidad, no arbitrariedad, oportunidad, eficacia y, eficiencia. Mientras que, en Marx, los impuestos deben ser altamente progresivos y redistributivos y, en Keynes, el establecimiento de un impuesto al ingreso debe tener como objetivo una más igualitaria distribución del ingreso y conducir a un incremento del empleo y la producción.

Ahora bien, la distribución de las funciones, responsabilidades y fuentes de financiamiento entre los órdenes de gobierno– que no fue abordada por Smith, Marx o Keynes– es relevante en la organización de cualquier estado. Particularmente, en una organización federal– como México– el problema de las finanzas entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios es una cuestión importante. El problema consiste, como indica (Tello, 2014), en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente. Es decir, se trata de definir qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo.

La discusión respecto a qué ámbito de gobierno debe atender las distintas funciones de ingreso y gasto, si bien es cierto que (Hamilton, Madison, & Jay, 1780; De Tocqueville, 1835) abren la discusión, está a la fecha inconclusa. Más tarde, autores clásicos como Lindahl (1919), Tiebout (1956), Oates (1972) y Musgrave (1984), entre otros, hacen referencia a los principios que deben normar las funciones hacendarias de los distintos ámbitos de gobierno. Más recientemente, se pueden citar trabajos importantes como Blackorby y Brett (2000), Boadway y Keen (1996) y Mintz y Tulkens (1986), entre otros. En todos estos trabajos se parte del principio de que, en general, el ámbito de gobierno más indicado para ejercer funciones de ingreso y gasto debería ser el local, ya que es el que se encuentra más cercano al ciudadano. Pero, también es aceptado que, en la práctica, esta regla tiene limitaciones que surgen de posibles distorsiones resultantes de la movilidad de factores y economías de escala. Es decir, las decisiones descentralizadas pueden conducir, en ocasiones, a resultados menos eficientes y equitativos que si se toman en forma centralizada.

Toda esta literatura busca establecer lineamientos o reglas que definen qué nivel de gobierno debe encargarse de las funciones relacionadas– en ese sentido se coinciden con (Musgrave, 1968)– con la *asignación, distribución y estabilización* de la economía.

En su mayoría, la literatura económica se ha concentrado en la función *asignativa* de los recursos públicos, en tanto que la función de *estabilización* es normalmente aceptada como del gobierno central. Sin embargo, la función *redistributiva* ha recibido relativamente menos atención. En lo particular, Lindahl (1919) argumenta que la distribución personal del ingreso debe ser competencia

del gobierno federal, pero ésta tiene sus dificultades, ya que la distribución implica distribuir *espacialmente* recursos públicos entre los estados y municipios, con equidad.

Aunque se admite que más que buscar una distribución igualitaria del ingreso, se debe buscar una distribución igualitaria de oportunidades, y en consecuencia la política de distribución debe procurar brindar bienes y servicios públicos de la misma calidad en todo el país. Lo cierto es que la distribución de recursos entre entidades puede ser utilizada para aumentar las desigualdades personales en las entidades.

En resumen, el *federalismo fiscal* implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la política fiscal relacionada con la recaudación de impuestos y gasto público a través de un conjunto de normas para descentralizar la labor fiscal y así cumplir con sus funciones que se le han otorgado al *Estado federal*. Teóricamente, tiene que ver con la definición de responsabilidades en materia hacendaria que debe asumir cada nivel de gobierno, municipal, estatal y federal, así como la posibilidad real de ejecutarlas; es decir, el problema principal lo constituye el establecimiento de las competencias y recursos por nivel de gobierno.

En materia tributaria y en relación con la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno, hay diversos esquemas que implican distinto grado de descentralización conforme a los siguientes criterios: separación de fuentes (potestades tributarias *exclusivas* de cada nivel gubernamental), *conurrencia* de fuentes (con potestades tributarias compartidas entre los distintos niveles de gobierno), *alícuotas* locales y *coparticipación* de rendimientos tributarios. No existe una guía o una recomendación universalmente aceptada que trabaje correctamente en cualquier país.

En México la coincidencia de facultades de gasto e impositivas, si bien se ajusta a la constitución, siempre resultó problemática. Por ello es conveniente que las partes lleguen a un acuerdo. Éste puede ser la clara y franca división de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno y la consecuente distribución de fuentes de tributación para hacerles frente o bien la coordinación fiscal entre esos órdenes de gobierno.

### 1.2.1 La división general de competencias fiscales en el sistema federal de México

En nuestro país, desde la colonia, el régimen fiscal era centralista, y en 1824 con el federalismo tampoco quedó clara la distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Fueron pocas las responsabilidades claramente atribuidas a cada uno de los tres niveles de gobierno, en la mayoría prevaleció, con las dificultades que eso implicó para el desarrollo de nuestra economía, la concurrencia en materia fiscal<sup>10</sup>.

A diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos, en México no se atendió correctamente la cuestión fiscal. La disputa entre liberales y conservadores dificultó el funcionamiento de las finanzas públicas. Así, desde 1824 se plantea el conflicto entre quienes favorecen el federalismo y aquellos que se inclinaban por el centralismo. En 1843 se expide una nueva constitución, centralista, y termina el periodo federal. Es hasta 1857 que la constitución reafirmó el sistema federal de gobierno en México. Pese a eso, entre 1857 y 1910 se acentúa en materia de finanzas

---

<sup>10</sup> La concurrencia tributaria, implica que la autoridad federal y las estatales al ejercer en forma independiente sus facultades tributarias, pueden incurrir en el riesgo de establecer contribuciones que afecten la misma fuente económica, los mismos sujetos, los mismos hechos impositivos dando lugar a que un contribuyente pueda verse obligado a pagar impuestos, tanto a la federación como las entidades, haciendo que en determinados casos resulten cargas fiscales excesivas y un complejo sistema de obligaciones secundarias que tienen que cumplirse ante diversas autoridades, generándose problemas de injusticia en la distribución de la carga fiscal, aumentos en los costos de administración de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales, y multiplicando los costos nacionales de administración tributaria al tener que realizar diversas autoridades las mismas funciones para vigilar el cumplimiento de sus respectivas leyes fiscales.

públicas la tradición de un poder central fuerte. Es a partir de 1917, más o menos convencidos de las dificultades de la concurrencia en las responsabilidades, los gobiernos (federal y estatal) organizaron su esfuerzo tributario a partir de los siguientes lineamientos: a) primero, descansar en buena medida en los tributos existentes, particularmente los indirectos; b) con el tiempo, introducir nuevos gravámenes para incrementar la recaudación; c) paulatinamente fortalecer a la federación en el proceso; d) descartar algunos gravámenes y, e) establecer un esquema de coordinación fiscal entre las entidades federativas y la federación.

Durante el periodo de 1824 y 1857, el manejo de las finanzas públicas no fue homogéneo ni uniforme: los ingresos federales descansaban en el comercio exterior y el de las entidades en impuestos al comercio interior. En 1843 los centralistas retoman el poder, sin embargo en materia fiscal se hizo poco. En 1846 se reimplantó el sistema federal y las finanzas públicas federales cambiaron poco. La constitución de 1857, y el grupo de liberales que la promovieron, reafirma el federalismo, esta se propuso fortalecer al ejecutivo federal en cuanto a finanzas fuertes se refiere, pero lo hizo a costa de las entidades federativas. Centralizó los programas de gasto como la construcción de infraestructura, los servicios educativos y salud. Aunque, al mismo tiempo, mantuvo a las entidades federativas con un alto grado de autonomía fiscal. Es decir, la concurrencia en materia de responsabilidades que deberían atender los diferentes órdenes de gobierno y la distribución de fuentes de tributación entre ellos esencialmente no se modificó.

En 1857, se vio que la libre concurrencia de la federación y de los estados en materia fiscal sólo ocasionaba multiplicidad de problemas y, se avanzó en 1880, hacia una tendencia a concentrar las fuentes de tributación en la federación. En conjunto, por la centralización de las responsabilidades, los ingresos de las entidades siempre fueron menores que los de la federación.

Todavía en 1910, la estructura de los ingresos federales continuaba basada en impuestos al comercio exterior y en los impuestos al consumo, prevalecía una enorme multiplicidad y disparidad en ellos, confusión de las leyes, baja productividad e inequidades prevalecientes. En la constitución de 1917 México reafirmó el sistema republicano federal, pero a diferencia de la Constitución liberal de 1857, la de 1917 en parte buscó colocar los intereses colectivos por encima de los individuales. Sin embargo, como sucedió en 1824 y en 1857, el constituyente de 1917 no prestó la suficiente atención a las cuestiones de las finanzas públicas. Ello contrastó con los propósitos económicos y sociales de la Revolución, reflejados en la Constitución, pues, la distribución de responsabilidades, facultades, ámbitos de competencia y distribución de los tributos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios no se logró resolver de manera satisfactoria y dificultaba el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas. Aunque algunas de las responsabilidades y fuentes de tributación claramente las asumió la federación, prevaleció la concurrencia en responsabilidades y en fuentes de tributación entre los tres órdenes de gobierno.

Por eso, de 1917 en adelante, los gobiernos de la revolución buscaron simplificar y unificar la diversidad de tributos existentes en los tres órdenes de gobierno. Para lograrlo se pensó que era necesaria la concentración en manos del gobierno federal de las fuentes de tributación pues, se argumentó, el grueso de lo que estaba por hacer en materia económica y social, conforme a la constitución, correspondía a la federación. La concentración de las fuentes de tributación fue un proceso creciente que, descansando en posturas ideológicas y en subrayar que en las entidades federativas sólo prevalecía el desorden, la multiplicidad de tasas e impuestos, la confusión de leyes, la baja productividad y las inequidades, logró a lo largo de los años centralizar aún más de la recaudación en el país después de 1910.

Como resultado de todo ello, la estructura y composición de los ingresos públicos cambió, perdiendo participación los estados y municipios y ganándola la federación. Con esos antecedentes

y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos el gobierno federal por conducto de la secretaría de hacienda convocó en 1925, 1933 y 1947 a las primeras Convenciones Nacionales Fiscales.

En ellas se destacó que la experiencia mexicana demostraba que el sistema de coincidencia de responsabilidades y tributos dificultaba el desarrollo económico del país, pero se optó por favorecer a la federación y condujo al debilitamiento de las haciendas de los gobiernos locales.

En los años previos y en los posteriores a la tercera Convención Nacional Fiscal, se le dieron fuentes exclusivas al gobierno federal y, por la vía de convenios entre las entidades federativas y la federación, se fue avanzando lentamente hacia la coordinación en materia de tributos.

Sería hasta los primeros años de la década de los años setenta que finalmente se establecería plena armonía en los impuestos a las ventas en el país. En el proceso, fueron las entidades federativas y los municipios los que perdieron fuerza, poder y recursos frente a los crecientes de la federación.

En 1980, se cambió de manera radical el sistema de impuestos a las ventas y transacciones. Se introduce el Impuesto al Valor Agregado, en lugar del existente Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Asimismo, se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del anterior sistema de coordinación fiscal entre las 32 entidades federativas y la federación, se estableció un sistema único de participaciones: un porcentaje fijo a distribuir calculado sobre casi el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. Con la Ley de Coordinación Fiscal se celebró, en la práctica, una cuarta Convención Nacional Fiscal.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se simplificó y unificó en todo el país el pago de impuestos a las ventas y transacciones. Por un lado, las entidades federativas renunciaron a ejercer una muy buena parte de sus potestades en materia tributaria. Desaparecieron más de 350 impuestos a las ventas y a las transacciones que en las entidades existían. A cambio de ello, recibieron un porcentaje de la recaudación federal.

Ello entrañó la centralización en el gobierno federal de la recaudación. Pudo, así, concentrar simultáneamente en sus manos los tres pilares en que descansa la política económica en un país: la monetaria y crediticia, la de relaciones con el exterior y la fiscal. Para las entidades la coordinación fiscal representó que, en adelante, la recaudación de impuestos quedara centralizada y la suerte de sus ingresos fiscales dependería de lo que hiciera y dejara de hacer la federación. En resumen, después de un largo tiempo de discusión en torno a las atribuciones, responsabilidades y fuentes de tributación entre la federación y las entidades, se resolvió por mantener la coincidencia y, por su dificultad operativa de esta, se optó por la coordinación fiscal.

Por eso, en la Constitución sigue sin contemplarse una enumeración exhaustiva de las funciones en materia fiscal (de gasto y de ingreso), que compete a cada uno de los niveles de gobierno, existiendo materias en las que coexisten la competencia federal y la de los gobiernos estatales y municipales.

Por ejemplo, en el Art. 124 se señala, de manera muy general, la división de competencias en el sistema federal mexicano; se dice que todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación en la Constitución, es competencia de las entidades federativas. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de la suprema corte que se apoya del Art. 73, Frac. VII, el principio de exclusión (o no de concurrencia), de una autoridad por otra (que se enuncia en ese Art. 124), rige por lo general en todas las materias (comercio, civil, etc.) excepto la tributaria.

En materia tributaria el sistema federal mexicano, tiene las siguientes características:

- a) De acuerdo con el Art. 31, Frac. IV, los mexicanos estamos obligados a contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio, esto es, por disposición constitucional se deriva una triple obligación tributaria ante tres autoridades diferentes, cuyos requerimientos para los contribuyentes pueden ser diferentes aún contradictorios; la



- única limitación que se establece sobre las obligaciones tributarias es que éstas deben cumplir con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.
- b) Los municipios conforme al Art. 115, Frac. IV, no tienen facultades tributarias, sino que sólo administran libremente su hacienda que se forma con los rendimientos de los bienes que les pertenecen; así como con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados.
  - c) La Constitución sólo confiere facultades tributarias a la Federación que a través del Congreso de la Unión establece las contribuciones necesarias para financiar su presupuesto. (Art. 73, Frac. VII), y a los Estados que las fijan a través de sus respectivas legislaturas.
  - d) La Federación tiene facultades impositivas ilimitadas, ya que puede imponer las contribuciones necesarias para financiar su presupuesto (Art. 73, Frac. VII).
  - e) La Federación tiene facultades Tributarias exclusivas, señaladas en forma expresa (Art. 73, Frac. XXIX-A; Art. 131) o derivadas por razón de prohibición a los Estados (Art. 117, Fracs. III, IV, V, VI, y VII; Art. 118).
  - f) Existe coincidencia ilimitada de la facultad Tributaria entre la Federación y los Estados miembros, con la excepción para éstos últimos que no se pueden establecer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la Federación, ni sobre las prohibiciones que la constitución les impone.

Este sistema de competencia que la Constitución Mexicana establece con la finalidad de delimitar los campos de actuación de la Federación, las Entidades Federativas, y los Municipios en materia tributaria ha provocado una situación de desigualdad económica, resultado de un sistema jurídico no suficientemente claro.

El problema radicó principalmente en que el marco regulador del sistema de competencias en materia tributaria no es preciso, y en cambio se le dio un gran campo de actuación a la *federación* supeditando a ésta, la potestad tributaria de *estados y municipios*; con lo cual se origina una afectación significativa a las finanzas públicas las cuales, han dependido en gran medida de las transferencias de recursos que la *federación* haga en su favor<sup>12</sup>.

### 1.2.2 La solución adoptada por México: la coordinación fiscal

Como vemos, la coordinación fiscal, actualmente, juega un papel importante para resolver el problema de la concurrencia fiscal que tantos problemas generó en el país. Pues, impedirá que los tres distintos niveles de gobierno puedan gravar sobre un mismo objeto (ingreso, utilidad o rendimiento obtenido por los contribuyentes). Además, proveerá a las entidades federativas recursos para el sostenimiento de sus respectivas haciendas públicas y cumplir con las responsabilidades sociales.

Aunque el establecimiento de la coordinación fiscal no ha sido una mala propuesta, lejos de ser la verdadera solución al deficiente régimen de distribución competencial, ha representado una institución que promueve la desigualdad y falta de desarrollo económico.

---

<sup>12</sup> El sistema de distribución de competencias resultó ser un mecanismo ineficaz dentro del federalismo, ya que condujo a otorgar cada vez más competencia a la federación (Arrijoa, 2010, pág. 167). Sin embargo, la doble tributación también, resultó ser, una práctica antieconómica y desfavorable para todo sistema tributario, debido a que el desarrollo de las actividades productivas que se realizan en un país, pueden verse afectadas ante las excesivas cargas fiscales.

### 1.3 ¿QUÉ ES LA COORDINACIÓN FISCAL?

La dificultad que implicaba, entre los órdenes de gobierno la concurrencia fiscal, condujo con el tiempo a la coordinación fiscal. La coordinación fiscal tuvo sus antecedentes inmediatos en las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales de los años 1925, 1933 y 1947 primordialmente, las cuales fueron convocadas por el gobierno federal con la finalidad de resolver las problemáticas surgidas en virtud de la adopción del régimen de concurrencia.

En 1925, con el fin de ayudar a resolver esos conflictos el gobierno federal por conducto de la secretaría de hacienda convocó en 1925 a la primera Convención Nacional Fiscal. En 1933 se celebró la segunda Convención Nacional Fiscal. Las recomendaciones de ésta tampoco fueron puestas en vigor en su momento, ni siquiera la propuesta de dar existencia constitucional a una comisión permanente integrada por representaciones federales y estatales que se encargara de estudiar e impulsar los cambios en las leyes federales y estatales. La mayoría de las recomendaciones favorecían a la federación. Ello no obstante, seguían existiendo múltiples tributos federales, estatales y municipales.

Para el mismo año de 1947 se convoca la tercera Convención Nacional Fiscal partiendo de la consideración de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados. Una vez más, como en las dos previas convenciones, la cuestión de la distribución de las responsabilidades a atender entre los tres órdenes de gobierno no se abordó en profundidad. En la práctica, se mantuvo la concurrencia, sobre todo en materia de servicios educativos, de atención a la salud, de comunicaciones y de transportes. En la medida en que no se precisara con claridad qué es lo que le corresponde hacer a cada uno de los órdenes de gobierno y permanezca la corresponsabilidad, difícilmente se puede abordar la cuestión de la distribución de las fuentes de tributación.

En 1980 se crea la Ley de Coordinación Fiscal y con ella la tendencia histórica ha consistido en la centralización de las fuentes tributarias a favor de la federación y, posteriormente, una descentralización del gasto federal en la parte final del siglo XX como política para apoyar los servicios públicos descentralizados a las entidades y municipios.

#### *1.3.1 Primera Convención Nacional Fiscal, 1925.*

La primera Convención Nacional Fiscal, convocada por el gobierno federal fue en el año de 1925, con la única finalidad de revertir las problemáticas del régimen de concurrencia entre los niveles de gobierno, mediante el establecimiento de un sistema claro y uniforme, que a la larga se viera reflejado en las diversas haciendas públicas.

En virtud de lo anterior, durante los debates que se sostuvieron en la Convención Nacional Fiscal, se lograron importantes consideraciones. Entre las conclusiones a que se llegó estaban las primeras ideas para establecer de manera exclusiva impuestos a favor de los Estados en materia de impuestos. Para la Federación quedaban reservados de manera exclusiva los gravámenes sobre el comercio y la industria.

En esta Primera Convención Nacional Fiscal se establecieron las bases del sistema de participaciones, ya que se contemplaba la participación de las entidades federativas en los productos derivados de la recaudación de los impuestos federales al comercio y a la industria, de acuerdo a las reglas fijadas en la materia (Serna, 2004, pág. 12).

Respecto a los municipios, se dejaba al arbitrio de las legislaturas locales decidir de qué manera participarían aquellos en los productos o rendimientos de los impuestos que las entidades tenían derecho de cobrar.

Muchas de las propuestas e iniciativas que fueron objeto de críticas y debate, lamentablemente quedaron pendientes, ya que fue hasta la Segunda Convención Nacional Fiscal que pudieron ser tomadas en cuenta y formar parte de la discusión.

### *1.3.2 Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933*

La Segunda Convención Nacional Fiscal tuvo lugar en el año de 1933. Los objetivos más importantes de la Convención fueron la revisión de las conclusiones de la Primera Convención: proponer las bases de un sistema fiscal uniforme y aumentar la coordinación fiscal entre los gobiernos. Entre las conclusiones que se alcanzaron fue establecer que los estados debían tener la facultad exclusiva de imponer gravámenes sobre la propiedad territorial, excluyendo aquellos inmuebles propiedad de la federación y de los municipios. Además, se daba un poder tributario más amplio a las entidades en la facultad de imponer tributos sobre los ingresos no mercantiles causados en sus territorios, así como gravámenes sobre los servicios públicos locales prestados de manera directa por las autoridades correspondientes.

Se establecía la facultad exclusiva de la federación para establecer además de los impuestos al comercio y a la industria, impuestos en materia de comercio exterior, ya fuera por importación y/o exportación, impuesto sobre la renta de personas físicas y morales; así como potestad tributaria sobre impuestos especiales, de los cuales los estados y municipios participarían en los productos y rendimientos.

La principal finalidad de esta Convención fue desaparecer las facultades concurrentes mediante el establecimiento de un claro sistema tributario, ello no se logró. Sólo una de las propuestas pudo ser establecida mediante la reforma al artículo 73 que sentó las bases del sistema de participaciones que actualmente rige en nuestro sistema fiscal. La reforma constitucionalizó el principio en el cual un nivel de gobierno podía establecer determinado impuesto, de cuyos rendimientos podrían participar los otros dos niveles de manera proporcional.

En el año de 1936, considerando el sistema de participaciones antes descrito, el presidente Lázaro Cárdenas elaboró un proyecto con la finalidad de eliminar, definitivamente, la concurrencia fiscal que lejos de beneficiar las respectivas haciendas públicas ocasionaba tener un sistema fiscal regresivo que traía como consecuencia una anarquía impositiva. A pesar de que dicha propuesta era el intento más significativo por tratar de lograr la distribución de competencias en materia tributaria, ésta fue desechada por el Congreso, manteniendo como base la concurrencia.

### *1.3.3 Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947.*

En 1947 tiene lugar la Tercera Convención Nacional Fiscal con la finalidad de simplificar el sistema fiscal, evitar la doble tributación y coordinar los sistemas impositivos de los tres niveles de gobierno. En esta ocasión se introdujeron reformas<sup>13</sup> que regularon las asignaciones de transferencias a los estados e iniciaron formalmente la coordinación fiscal.

Una vez concluida la Tercera Convención, el Congreso aprobó en el año de 1948 la Ley de Ingresos Mercantiles, mediante la cual se hizo práctico el llamado sistema de participaciones, ya que se creó una tasa federal en toda la República sobre la cual las entidades federativas que adoptaran este sistema gozarían de cierto porcentaje, claro, siempre y cuando renunciaran al cobro de éste impuesto y celebraran un convenio con el gobierno federal (Serna, 2004, pág. 21). Asimismo, se crea la Ley que Regula las Participaciones a los Estados sobre Ingresos Federales. Esta última establecía la definición de las asignaciones, los impuestos involucrados y el rol del

<sup>13</sup> Se aplica al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles una tasa nacional uniforme del 8%, y una sobretasa adicional máxima del 1.2% para aquellos entidades que aceptaran la coordinación con la Federación.

Banco de México, como la institución responsable de reunir estos ingresos para repartir las asignaciones correspondientes.

Posteriormente, en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. Esta norma fue el instrumento principal de coordinación entre gobiernos hasta el año de 1979. Los puntos más importantes de esta ley fueron:

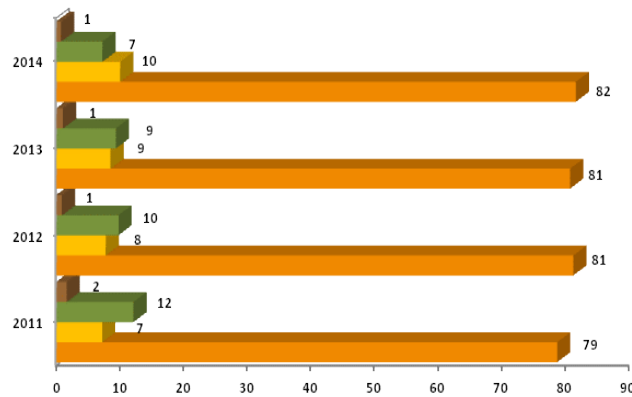
1. El establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir impuestos estatales al comercio.
2. El establecimiento de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal, y compensaciones a los estados en forma de subsidios.
3. Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
4. Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la ley.

Los estados firmaron convenios, que posteriormente serían denominados convenios de coordinación, pretendían crear impuestos federales únicos, a cambio de fomentar las participaciones de los mismos a favor de los estados y municipios, siempre y cuando no se establecieran gravámenes locales sobre las materias objeto de la coordinación fiscal.

A pesar de estas políticas, los estados con mayor actividad económica y, en consecuencia, con mayores ingresos fiscales, no decidieron formar parte del sistema de coordinación con la federación para 1970. Aceptaron la coordinación como consecuencia de la reforma al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1973 que les otorgó mayores recursos<sup>14</sup>.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1953 estuvo vigente prácticamente hasta finales de los años setentas, tiempo suficiente para que la Federación comenzara a tener más poder en relación con los otros dos niveles de gobierno, en materia impositiva. Como puede verse en la Figura 1.1 se configuró así una situación en la que los ingresos federales en las entidades son predominantes, pero sobre todo los criterios que operan en la distribución generan mucha desigualdad del ingreso e implícitamente están contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 vigente hasta hoy.

Figura 1.1. Participación Porcentual de los Ingresos Brutos de los Estados según Origen, 2011-2014



Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales.

■ INGRESOS FEDERALES

■ INGRESOS PROPIOS

<sup>14</sup> El impuesto fue reformado, entre otras cosas, para cambiar la fórmula de asignación entre las entidades. Primero se establece una tasa fiscal uniforme del 4% en todo el país. De los ingresos obtenidos 55% era para el gobierno nacional y el restante 45% para las entidades.



INGRESOS EXTRAORDINARIOS



DISPONIBILIDAD INICIAL

- \* Ingresos Federales = Participaciones Federales y Aportaciones Federales
- \* Ingresos Propios = Impuestos, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos
- \* Ingresos Extraordinarios = Otros Ingresos y Financiamientos

#### 1.4 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1980

La Ley de Coordinación Fiscal<sup>15</sup> vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1980 (Zamudio, 2005, pág. 136), dicho ordenamiento legal plasmó los objetivos alcanzados entonces por la Federación y las Entidades Federativas en materia tributaria, además de tratar que las Finanzas Públicas fueran consideradas como el principal instrumento de desarrollo económico del País. El artículo 1º de la ley menciona el objeto de la misma de la siguiente manera:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Ciudad de México, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento” (DOF, Ley de Coordinación Fiscal, 2015).

Puede observarse en ese artículo la mayoría de las directrices en que se basa la ley, es decir, en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Y, asimismo, consolida el sistema de participaciones que ya venía operando con anterioridad y, particularmente, protege a los ciudadanos de la doble o triple tributación.

El sistema de transferencias opera bajo un acuerdo voluntario entre cada entidad federativa y la Secretaría de Hacienda. Los estados que forman parte del SNCF tienen el derecho de recibir fondos federales de acuerdo con una fórmula de reparto y, a su vez, distribuir una porción de los mismos a los municipios de su propia jurisdicción. La cantidad que cada estado recibe de los fondos federales se le conoce como *participaciones*, y es determinada por una fórmula incluida dentro de la ley.

Desde 1980, los estados han recibido fondos generados de ciertos impuestos federales. El acuerdo inicial estipulaba que el 13% de los rendimientos de los impuestos asignados se transfirieran a los estados. Sin embargo, el criterio de asignación fue modificado incontables veces durante los siguientes años. De 1980 a 1983 los estados recibieron las mismas participaciones que

---

<sup>15</sup> La Ley de Coordinación vigente, representa un mecanismo de vital importancia, considerando que en México optó por un sistema fiscal donde el principal mando corresponde a la Federación. La planeación, estructuración y cobro de los impuestos más redeviables corresponde a la federación, mientras que las Entidades Federativas y Municipios para fortalecer sus respectivas finanzas públicas cuentan con algunos tributos propios, los cuales se complementan con el derecho que tienen a recibir (de la federación) cierto porcentaje del rendimiento de impuestos federales, siempre y cuando renuncien a gravar dichos impuestos en sus respectivos territorios, a los que se someten mediante los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Convenios de Colaboración Administrativa celebrados con la Federación; configurándose así el Sistema de Participaciones creado por la Ley de Coordinación Fiscal cuya finalidad es erradicar la concurrencia tributaria y su consecuencia: la doble tributación.

en 1979, más una cantidad igual a los impuestos y derechos estatales que fueron cancelados a raíz de los convenios de coordinación fiscal. De 1984 a 1987 el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal fue aplicado para asignar los fondos. Los estados recibieron las mismas transferencias que en 1983, más una cantidad calculada de un coeficiente de asignación relacionado con la recolección de impuestos federales en cada estado.

La asignación de fondos vuelve a cambiar para los años de 1988 a 1989. A las cantidades recibidas se les agrega 30% del IVA generado en cada entidad. Sin embargo, esta última política fiscal fue eliminada con la reforma de 1990. A raíz de estas reglas de asignación, el Sistema de Coordinación Fiscal durante los ochenta favoreció a los estados en los cuales se recolectaban más impuestos federales, esto es, estados con mayor actividad económica.

Se vuelven a realizar cambios fiscales en 1990 como parte de las reformas estructurales impulsadas por el presidente Salinas de Gortari. Tradicionalmente las asignaciones a los estados se entregaron por medio de diferentes fondos. El primero es el Fondo General de Participaciones (FGP) creado a partir del 13 por ciento de todos los impuestos asignados en 1980. El segundo es el Fondo Financiero Complementario (FFC) que sirvió para compensar a los estados que no eran favorecidos por las participaciones del FGP. La reforma de 1990 unió los dos fondos anteriores en el Fondo General. Sin embargo, la reforma en 1994 crea de nueva cuenta otros fondos e introduce acuerdos especiales con cada uno de los estados. Además se crean recursos complementarios, a fin de ayudar a los estados.

El FGP ha sido el fondo más importante en consideración de las cantidades transferidas a los estados. De esta forma, en teoría, los estados que cuentan con una base fiscal en aumento o administración fiscal eficiente son recompensados con mayores participaciones. Al contrario, estados con bases fiscales en disminución en comparación con las otras entidades enfrentan la reducción de sus transferencias libres.

En 1995 se vuelve a reformar la Ley de Coordinación Fiscal. La reforma introduce tres cambios importantes al régimen del federalismo fiscal. Primero, se aumenta el porcentaje de participación de los impuestos federales asignables al Fondo General del 18.1 por ciento al 20 por ciento. Segundo, se dan oportunidades a los estados para contar con nuevos impuestos e ingresos, principalmente sobre automóviles nuevos y agregando sobretasas a impuestos federales, como el impuesto de ocupación hotelera y, desde 1997, sobre licencias de automóviles. Y tercero, se revisa la forma de reparto del Fondo de Fomento Municipal en el sentido de que para aquellos estados y municipios que opten por aumentar sus ingresos propios perderían cuatro quintos en su participación del fondo citado. Con estas medidas se espera que los estados en los cuales los ingresos federales sean mayores vuelvan a ser beneficiados por las participaciones libres.

## 1.5 LA REFORMA DE 2007

En 2007 se vuelve a reformar la ley. Básicamente, hay cambios trascendentes en cuanto a la forma de repartición de las participaciones libres, pero se continúa con el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica de las entidades e incentivar la recaudación local, afectando a las de menor dinámica económica.

En cuanto a las participaciones repartidas por fórmula se encuentran el Fondo General de Participaciones, las trasferencias por comercio a municipios fronterizos o con litorales a donde se realice comercio internacional, el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo de Fiscalización, las participaciones por IEPS. En estos casos destacan la similitud de variables respecto del fin en cuanto a la repartición dentro de las fórmulas respectivas. las variables de las ecuaciones se pueden clasificar en aquellas que no están bajo control de las entidades como los casos del PIB y la

población– capacidad fiscal–, y en segunda instancia, las que dependen del esfuerzo fiscal o administrativo de los gobiernos, como la recaudación del predial, actos fiscales, derechos de agua y similares.

En el primer grupo destacan los casos de los Fondos Generales de Participaciones, Fomento Municipal y el de Fiscalización, por contener como primer elemento de sus respectivas fórmulas la asignación de recursos repartidos en el 2007. Esto quiere decir, que la base primaria de la repartición siempre y cuando será la referencia histórica del ejercicio 2007, y solo tendrán efecto las ecuaciones vigentes cuando existían aumentos presupuestarios respecto de 2007. Las consecuencias son que se mantienen las desigualdades históricas que ya existían de las fórmulas anteriores con relación a los criterios.

Respecto de los componentes nuevos es notorio que las fórmulas se encuentran atadas a factores de capacidad fiscal, como el PIB o la población, y el esfuerzo fiscal como los recursos estatales, derechos de agua, predial o coparticipación en la administración tributaria. Por tanto, la intención, como siempre ha sido, a mediano y largo plazo consiste en favorecer a las entidades con mayor capacidad económica que realicen mayor esfuerzo para elevar sus ingresos estatales.

Cuadro 1.1. Participaciones federales

<i>Fondo</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>Forma repartición/ variables</i>
<b>Fondo General de Participaciones</b>	20 por ciento. Recaudación federal participable.	Participaciones 2007 PIB, Ingresos estatales y población; 20 por ciento a municipios.
<b>Impuesto sobre automóviles nuevos</b>	100 por ciento de la recaudación estatal.	20 por ciento a municipios
<b>Transferencia por comercio a municipios</b>	136 por ciento. Recaudación federal participable a municipios fronterizos o litorales donde se realice exportación e importación de bienes.	Ponderación de la participación del año anterior. Recaudación de predial derechos de agua.
<b>Transferencia de ingresos de petroleros</b>	3.17 por ciento. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo a municipios fronterizos o en litorales por los cuales se exporte o importe petróleo.	
<b>Fondo de Fomento Municipal</b>	1 por ciento. Recaudación federal participable: 16.8 por ciento del Fondo de Fomento Municipal. 83.2 por ciento incrementará al fondo sólo las entidades que se coordinan en materia de derechos.	Participaciones 2007. Recaudación predial. Derechos de agua. Población de la entidad
<b>Impuestos especiales sobre producción y servicios</b>	20 por ciento de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. 8 por ciento de tabacos labrados.	En función del porcentaje de la recaudación nacional. Obligación de dar el 20 por ciento a los municipios
<b>Pequeños contribuyentes</b>	80 por ciento. Los municipios de los estados y la Ciudad de México recibirán del régimen de pequeños contribuyentes.	En función de la recaudación del municipio.

<b>Fondo de Fiscalización</b>	1.25 por ciento. Recaudación federal participable	Participación 2007. PIB. Valor mercancía embargada. Recaudación pequeños contribuyentes. Población. Los municipios recibirán 20 por ciento
<b>Cuotas a gasolina</b>	De acuerdo con el consumo en cada una de las entidades.	9/11 de la recaudación en base al consumo. Fondo de compensación con el 2/11 restante; para los 10 estados con menor PIB per cápita no minero y no petróleo.
<b>Fondo de extracción de hidrocarburos</b>	0.46 por ciento del importe por el derecho sobre hidrocarburos pagado por Pemex.	A entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas en el último censo económico del INEGI. Fondo entre estados: 75 por ciento con base a ponderación de extracción de petróleo y gas, y 25 por ciento con base a producción de gas. Los municipios de estas entidades recibirán al menos el 20 por ciento de esas cantidades.
<b>Convenios de colaboración administrativa</b>	En materia de recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales.	En los convenios se especificarán el ingreso correspondiente.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal.

Para verificar el funcionamiento de las nuevas fórmulas, en el *CAPÍTULO 3* se realiza un análisis de cada una de ellas. En ese capítulo se demuestra que las fórmulas benefician a entidades con mayor PIB, población, capacidad y esfuerzo fiscal. Y, en los demás casos –impuesto sobre automóviles nuevos, ingresos petroleros, especiales sobre producción y servicios, pequeños contribuyentes, cuotas a gasolinas, extracción de hidrocarburos y los propios convenios de colaboración administrativa–, la participación está directamente ligada a un porcentaje de la recaudación generada en la propia entidad o actividades desarrolladas en la misma sin importar lo que suceda en otras entidades. Así, este tipo de transferencias beneficiarán a los estados que mayor actividad económica tenga y, en menor medida, a las que aumenten su esfuerzo con relación a las actividades administrativas y fiscales de colaboración. Estas participaciones se ajustan a principios que fortalecen la desigualdad en la distribución del ingreso.

Además de estos cambios, también se impulsaron otras reformas fiscales que impactaron directamente en cuestiones de federalismo:

- a) La creación de un nuevo impuesto federal a la venta final de gasolinas y diésel, el cual se entrega en su totalidad a las entidades federativas, con la finalidad de fortalecer sus haciendas públicas, en tanto se apruebe la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal. Se estipula que cuando menos el 20 por ciento de los recaudado se destina a los municipios.
- b) Se faculta a las entidades a introducir un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que actualmente están gravados por el IEPS. Asimismo, se regula que cuando menos 20 por ciento de lo recaudado se destine a los municipios.



- c) Se abroga la Ley de Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1 de enero de 2012, quedando los estados con la capacidad para establecer, modificar o abrogar esta contribución de acuerdo con sus propias circunstancias, por tanto queda como un impuesto completamente estatal.

La polémica que permanece además del grado de importancia de cada uno de los fondos de participaciones, será la diferencia entre otorgar los recursos mediante fórmulas que aumenten o reduzcan la desigualdad en el ingreso. Y, al menos las actuales, por los criterios analizados, no la reducen.

## 1.6 LAS APORTACIONES CONDICIONADAS

Las aportaciones federales son otro importante capítulo en el estudio del federalismo fiscal. Los recursos que constituyen las aportaciones federales ya se transferían antes por otros ramos, en 1998 sólo se integraron en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y se agruparon en el ramo 33. A lo largo de los años se vino complementando el gasto en las entidades con los fondos de aportaciones relacionados con la educación, salud, infraestructura y seguridad. En 1998 la administración de dichos fondos se trasladó a las entidades y se establecieron fórmulas de carácter inercial lo que entrañó 1) que lo que se estaba gastando en las entidades era lo correcto y, que 2) la distribución de cada fondo al interior de cada entidad era la correcta. Ninguno de los dos supuestos era correcto.

Formalmente, las aportaciones condicionales existen en México desde la creación del Ramo 26 a finales de los años setenta. Este ramo proporcionó inicialmente fondos a los estados en el rubro de obras públicas. La asignación del fondo se realizaba de acuerdo con las prioridades de los proyectos de inversión federal. Estos recursos adquirieron gran importancia durante la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), al utilizarse como base financiera del programa de Solidaridad. A pesar de la estructura administrativa del programa, los fondos se asignaban en forma discrecional, y fueron criticados con frecuencia por la forma desigual de su distribución.

Solidaridad fue transformando en el Fondo Social de Infraestructura Municipal durante la presidencia de Zedillo, utilizando una fórmula compleja con base a la pobreza de las comunidades. Recursos que más tarde fueron incorporados a Ramo 33 para conjuntar la mayoría de las modalidades de aportaciones condicionales bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social. Esto logró mediante la reforma que adiciona el capítulo V, referente a las aportaciones sociales a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997. La administración de la mayoría de aportaciones quedó bajo la responsabilidad de la Sedesol, ya agregándose éstas al nuevo Ramo 33 del Presupuesto de Egresos Federal desde 1998.

Además, el Ramo 33 consolidó otros fondos que pertenecían a otros ramos presupuestales, y que ahora se utilizan para apoyar la descentralización de servicios básicos. Los recursos integrados al Ramo 33 procedieron de los ramos 12 utilizado para salubridad pública, el 4 y el 23, relacionados con la seguridad nacional, el 19 para asistencia pública, y el 11 para educación pública. No solo se conjuntaron distintos ramos en uno, sino que su importancia financiera aumentó. En 1996, los recursos ejercidos por los ramos 25, 26 y 8 representaron el 22.7 por ciento del presupuesto. Para el año 1998, al crearse el Ramo 33, el porcentaje social aumento a 26.2 por ciento de los egresos.

La inercia histórica y los nuevos compromisos políticos han creado una multiplicidad de fondos y programas dentro del Ramo 33 en los años recientes, a pesar del esfuerzo de reunir en un solo ramo la mayoría de aportaciones. Los fondos de aportaciones actuales comprenden el: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios

de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP) y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) (véase Cuadro 1.2).

Al revisar los fines de cada uno de los fondos anteriores se aprecia la falta de claridad en cuanto a las materias, ya que varios fondos pueden ser aplicados para la misma finalidad. También se aprecian la unión presupuestaria de materias diferentes dentro del mismo fondo sin que exista similitud entre dichos programas.

En el caso de los fondos relativos a educación y servicios de salud, su origen y justificación lo encontramos en el esfuerzo para descentralizar dichos servicios, como ya se mencionó en las líneas anteriores. Sin embargo, la permanencia y aumento en importancia de estos fondos indica que a pesar de que se transfirieron atribuciones a instalaciones en estas materias, el gobierno federal continúa manteniendo el control mediante la aplicación de estos fondos condicionales en los estados.

Cuadro 1.2. Destino de las Aportaciones

<b>Fondo</b>	<b>Destino</b>
<b>Aportaciones para la Educación Básica y Normal</b>	Atribuciones en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación
<b>Aportaciones para los Servicios de Salud</b>	Atribuciones de los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud
<b>Aportaciones para la Infraestructura Social</b>	Financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social o pobreza extrema. Fondo Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. Fondo Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
<b>Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</b>	Cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.
<b>Aportaciones Múltiples</b>	Se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

<b>Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos</b>	Para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.
<b>Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México</b>	Se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de justicia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.
<b>Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</b>	A la inversión en infraestructura física; al saneamiento financiero; para apoyar el saneamiento de pensiones; a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; para modernizar los sistemas de recaudación locales; al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; para los sistemas de protección civil; para apoyar la educación pública; y para proyectos e infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados.
<b>Fuente: Ley de Coordinación Fiscal.</b>	

En el caso del Fondo de Infraestructura Social, su antecedente lo encontramos directamente en el programa de Pronasol, impulsado en el sexenio de Salinas. Éste es el fondo con mayor representatividad en cuanto al apoyo a las entidades o regiones con mayor nivel de atraso. Éste tiene un complemento en el Fondo de Aportaciones Múltiples, que también tiene como propósito atender a las poblaciones con mayor atraso, pero que por sus resultados impulsan la desigualdad.

En cuanto a la asignación de las aportaciones, los criterios de pobreza han perdido importancia con relación a los criterios pasados considerado el ramo en su conjunto. Los nuevos componentes de distribución de los recursos incluyen factores de desarrollo económico en las formulas respectivas. De esta forma se pueden dividir las ecuaciones en aquellas compuestas por elementos de capacidad económica y las referidas a las que tienen como prioridad elementos de pobreza.

En el caso de los fondos que se reparten mediante componentes económicos se tienen los de aportaciones para la Educación Básica y Normal, para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal, para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México, y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. En todos estos casos se incluye variables como la población, el PIB, la infraestructura en la materia, plantillas de personas o unidades físicas del servicio en cuestión. Si bien tiene una lógica estas variables en atención al fondo y el servicio en cuestión, se excluyen variables de pobreza o atraso y, en consecuencia, los recursos favorecen a las entidades con mayor capacidad económica y/o administrativa.

En segundo caso encontramos los fondos que incorporan como criterio principal elementos de pobreza para su reparto. Estos fondos son el de aportaciones para la Infraestructura Social y para la Educación Tecnológica y de Adultos. En estos casos las variables de pobreza incluidas motivan

a que se favorezca a las entidades con mayor atraso. Merecen caso especial los fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud y de Aportaciones Múltiple. En el primer caso se incluyen variables de pobreza y de actividad económica en dicha materia. Y en el segundo señalado se deja a las reglas que se establezcan dentro del presupuesto de egresos del año correspondiente, esto es, una asignación discrecional en cada año.

Cuadro 1.3. Aportaciones y forma de distribución

<i>Fondo</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>Forma repartición/variables</i>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	Se determina durante el ejercicio del Presupuesto de Egresos Federal con base en registro común de escuelas y plantilla de personal; así como consideración del presupuesto anterior.	20 por ciento ponderación de fondos anteriores con matrícula pública de educación básica. 50 por ciento ponderado de matrícula. 10 por ciento matrículas e índice de calidad educativa. 20 por ciento ponderación de aportaciones y gasto estatal en educación básica.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Se determina en presupuesto con base en inventario de infraestructura física y plantillas de personal; recursos anteriores en materia de provisiones para servicios personales y gasto de operación e inversión en este rubro.	Ponderación del déficit con gasto total inferior al mínimo aceptado (variables: población, presupuesto mínimo per cápita, razón estandarizada de mortalidad, índice de marginación; y gasto total federal).
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	2.5 por ciento de la recaudación federal; se divide en: .303 por ciento para Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y 2.197 por ciento para el Fondo para Infraestructura Social Municipal	Para ambos fondos criterios de pobreza extrema (variables: ingresos per cápita del hogar, nivel educativo promedio, disponibilidad de espacio de vivienda, disponibilidad de drenaje, y disponibilidad de electricidad/combustible para cocinar).
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Del presupuesto y como referencia: 2.35 por ciento de la recaudación federal participable, y 0.2123 por ciento de la recaudación federal participable del Distrito Federal y sus demarcaciones.	Conforme a la proporción directa de habitantes de las entidades. Al Ciudad de México: 75 por ciento de acuerdo con el factor de población residente, y 25 por ciento conforme a factor de población flotante (INEGI).
Fondo de Aportaciones Múltiples	Del Presupuesto y como referencia: 0.814 por ciento de la recaudación federal participable	A las entidades de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos Federal.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	En el presupuesto federal de acuerdo con: el registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal, y el presupuesto anterior.	Fórmulas elaboradas por la Secretaría de Educación Pública, considerado el rezago en materia de alfabetización; educación básica y formación para el trabajo.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México	En el Presupuesto de acuerdo con la propuesta hecha por la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Hacienda.	Propuesta hecha por el Consejo Nacional de Seguridad Pública incluye: población, ocupación penitenciaria, programas de prevención del delito, recursos para apoyar a municipios y avance del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Del Presupuesto y como referencia: 1.40 por ciento de la recaudación federal participable.	De acuerdo con: cantidad recibida en 2007, y extraordinario: ponderación del PIB y población de la entidad.
---	--	---

---

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, vigente en enero de 2007.

Aunque la finalidad genérica de las aportaciones sociales consiste en apoyar a las entidades o regiones con mayor marginación, las fórmulas de asignación de varios fondos incluyen como factores de reparto elementos de infraestructura y/o personal, que en la mayoría de los casos favorecen a las entidades más desarrolladas. Por tanto, existen desviaciones importantes en cuanto al cumplimiento de estos objetivos de apoyo. Además, en varias situaciones, las fórmulas deben ser repetidas en el ámbito estatal para la repartición a los municipios y, en la mayoría, se permiten aproximaciones a las variables originales en virtud de no existir la información precisa en los estados. Esto en la práctica ha ocasionado que no se cumplan puntualmente los criterios correspondientes.

La importancia de estas transferencias federales a los estados y municipios denota el tipo de federalismo fiscal en nuestra nación, ya que con ello se aprecia un nuevo centralismo al concentrar la mayoría de ingresos en la Federación y, posteriormente, su descentralización desigual a las entidades. En conjunto, ambos tipos de transferencia representan el 28% del total de ingresos de la federación, quedando así repartidas por mitad en consideración de las participaciones libres y las aportaciones.

## CAPÍTULO 2. IMPACTO DEL FEDERALISMO EN EL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES

---

La economía mixta constituye el máximo logro económico del siglo XX. Si el siglo XIX desató plenamente el capitalismo, el siglo XX fue el que lo domó...

DANI RODRIK

Somos una economía mixta, es decir, una mezcla de capitalismo y estatismo, de libertad y controles. Una economía mixta es un país en proceso de desintegración, una guerra civil de grupos de presión saqueando y devorándose los unos a los otros.

AYN RAND

**E**studiado ya el sistema de coordinación federal, el gasto público general puede dividirse en: 1) el *gasto ejecutado* por el gobierno federal en las entidades; 2) el gasto por *participaciones* correspondientes a las entidades y municipios y 3) el gasto por *aportaciones* correspondiente a los mismos. En todos ellos, los criterios con que se distribuye no aminoran la desigualdad en el ingreso, todo lo contrario, la acentúan.

Generalmente, siempre se discute acerca de la distribución desigual del ingreso por parte del mercado, pero poco de la distribución desigual efectuada por un estado federal. Las medidas de política económica del Estado tienen efectos sobre la equidad y, pueden ser regresivos sobre la distribución del ingreso entre entidades. Aún más, cualquier redistribución cambia las riquezas y los poderes relativos y por lo tanto siempre encuentra opositores.

Algunas teorías relacionadas con la distribución del ingreso que pretenden explicar, tal y como sucede en el mercado, son la *clásica* (Smith, 1776; Ricardo, 1817), *neoclásica* (Marshall, 1890), *keynesiana* (Keynes, 1936), *neokeynesiana*, *austriaca* (Menger, 1871; Mises L. V., 1949; Hayek F. , 1976) y la *marxista* (Marx, 1867). Asimismo, sobre los *principios de justicia* conforme debe organizarse una sociedad para alcanzar una distribución justa del ingreso está la teoría *liberal* (Smith, 1776; Menger, 1871; Mises L. V., 1949; Nozick, 1974; Rothbard M. N., 1973), *socialdemócrata* (Rawls, 2001; Sen, 2009; Stiglitz, 2012; Keynes, 1936), *republicana* (Pettit, 2004) y *socialista* (Marx, 1932).

Recientemente, Piketty, en su libro *El Capital en el siglo XXI*, explica que históricamente la distribución de la propiedad del capital siempre ha sido mucho más desigualitaria que la de los ingresos del trabajo. Piketty, dice que lo anterior se explica por el enorme peso que desempeña la herencia a la hora de determinar la distribución del capital: la distribución presente del capital se ve altamente influida por su distribución pasada, por lo que existe un fuerte efecto de dependencia en su distribución (Piketty, 2013).

Dado que la desigualdad del ingreso en una sociedad depende de la desigualdad en la distribución del ingreso por salarios y del ingresos del capital, y dado que los ingresos del capital han estado históricamente mucho más desigualitariamente distribuidos que los salarios (debido a los efectos de la herencia), Piketty asume que, si la acumulación de capital prosigue durante las próximas décadas, las desigualdades en el ingreso continuarán acrecentándose. Y esto, insiste, constituye un serio problema para las sociedades democráticas, las cuales se fundamentan en la idea de que “las desigualdades basadas en el talento y el esfuerzo individual son más justificables que otro tipo de desigualdades”.

Por eso, propone combatir ambos tipos de desigualdad: la extrema desigualdad salarial procedente de los altísimos salarios de los grandes directivos y la extrema desigualdad en la

propiedad del capital procedente de la herencia. La primera desigualdad propone combatirla con altos impuestos marginales sobre los salarios y la segunda con impuestos sobre la riqueza.

Desde un punto de vista más pragmático, en la distribución del ingreso se pueden considerar dos situaciones: 1) la efectuada por el mercado y, 2) la efectuada por el estado. Asimismo, por sus resultados, 4 distintas situaciones según puede verse en el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Taxonomía de la actuación del Mercado y el Estado

Fin Agente	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

La categoría I de la tabla se refiere a la actuación del mercado cuando la distribución del ingreso es justa; la categoría II indica la actuación mercado cuando la distribución del ingreso es injusta; la categoría III alude a la acción del Estado cuando la distribución que hace del ingreso es justa y la categoría IV considera aquellas políticas de distribución que el estado realiza con criterios injustos.

O, pueden considerarse combinaciones en las que la distribución del ingreso por el mercado sea justa y, el estado injusta (Cuadro 2.2); el mercado injusto y el estado justo (Cuadro 2.3); ambos el mercado y el estado, injustos (Cuadro 2.4); ambos justos (Cuadro 2.5). O, situaciones en las que ambos agentes tienen campos iguales de actuaciones justas e injustas (Cuadro 2.6); ambos más injustas que justas (Cuadro 2.7) y, finalmente, ambos más justas que injustas (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.2. Mercado justo; estado injusto

Fin Agente	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.3. Mercado injusto, estado justo

Fin Agente	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.4. Mercado injusto, estado injusto

Fin Agente	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.5. Mercado justo, estado justo

Fin Agente	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.6. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas; pero por igual.

Agente \ Fin	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.7. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas y; mayores son las injustas

Agente \ Fin	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Cuadro 2.8. El mercado y el estado realizan distribuciones justas e injustas; mayores son las justas

Agente \ Fin	Distribución	
	Justa	Injusta
Mercado	I	II
Estado	III	IV

Hablar del estado y el mercado es una discusión muy amplia relacionada con análisis económico, política económica, filosofía, ética, política, sociología, etc, su complejidad se debe a que tiene ver con la forma en que nos organizamos en sociedad para nuestros fines humanos. De acuerdo a (Furtado, 1968) un sistema económico nacional, o cualquier conjunto económico complejo, se caracteriza por la forma en que se coordinan las decisiones de los agentes económicos. Esta coordinación puede hacerse, de manera descentralizada, gracias al mercado o mediante la dirección de centros orientadores o controladores de algunos procesos económicos. Señala que para el liberalismo, las decisiones centralizadas deben de reducirse al mínimo posible. Sin embargo, indica que ningún sistema económico lograría actuar si, al lado de los mecanismos automáticos de coordinación de decisiones no existiera un determinado grado de centralización de las decisiones económicas.

Para Furtado un sistema descentralizado de decisiones, que tenga en el mercado su mecanismo fundamental, puede lograr una elevada eficacia en aquellas decisiones relativas a los niveles de utilización de los bienes a que tienen acceso directo los consumidores y el nivel de la utilización de los factores ya incorporados al proceso productivo. Asimismo, señala que por lo que respecta a la utilización de los factores, la experiencia sugiere ampliamente que la descentralización permite el máximo de eficacia en la coordinación. Sin embargo, lo que se refiere a las iniciativas destinadas a incrementar la capacidad de producción se plantea el problema de la coordinación centralizada por parte del Estado y constituye una ruptura con el liberalismo.

Indica que, particularmente el pensamiento keynesiano, al criticar al liberalismo económico, ensanchó los límites de la política económica, definiendo como objetivo explícito de ella la consecución y el mantenimiento del pleno empleo del trabajo. Así, el objetivo de la política económica pasa a ser, implícitamente, el desarrollo.

Recomienda que para la definición de una estrategia que busque modificar la estructura de un país subdesarrollado, se hace imprescindible una cuidadosa consideración de la situación particular que atraviesa dicho país. El principal problema que se presenta a muchos países subdesarrollados es la tendencia al estancamiento y la solución de este problema exige un esfuerzo de reconstrucción de estructuras. Es necesario, la creación de una infraestructura de servicios de transporte, de energía



eléctrica, de servicios bancarios, de medios de comunicación e información que integre regionalmente con las mismas oportunidades a una nación.

Cuadro 2.9. Causas de la falta de crecimiento y desarrollo en México. Resumen de literatura

Autor (es)	Causas de la falta de crecimiento
Calva, 2001	a) Dependencia de la economía mexicana respecto al ciclo económico de E.U.A b) Estrategia macroeconómica que erige la estabilización de los precios
Guillén (2000)	a) La causa principal detrás del estancamiento se encuentra en las políticas que denominadas neoliberales, ya que siguen al pie de la letra los dictados del Consenso de Washington, sin considerar las particularidades y retos de la economía mexicana; en su opinión tales políticas son de carácter procíclico, con lo que lejos de corregir el problema del bajo ritmo de crecimiento terminan profundizándolo.
Huerta, 2004	a) Escaso financiamiento interno b) Políticas monetarias y fiscales de carácter restrictivo
Perrotini, 2004	a) Inversión productiva insuficiente b) Políticas de ajuste, estabilización macroeconómicas y cambio estructural en combinación con los vacíos institucionales de la economía mexicana propiciaron un ambiente macroeconómico adverso para la inversión productiva y, por tanto, una reducción de la tasa de acumulación de capital, reducción del empleo y el producto.
Villareal, 2005	a) Se adoptó un modelo de apertura, liberalización, privatización y estabilización b) Un tipo de cambio real apreciado y políticas contraccionistas exarcebó el desequilibrio externo que presiona a la baja la tasa de crecimiento económico.
Chávez, 2007	a) Las políticas impuestas por el modelo neoliberal que consideran que primero tiene que consolidarse la estabilidad macro, después aspirarse a la expansión productiva y luego distribuirse socialmente los beneficios.
Loría, 2007; Loría, 2009	a) La inadecuada política de comercio internacional, condujo a un proceso de desindustrialización que a su vez redujo la productividad total factorial.
Campos, Domínguez, Brown & Sánchez, 2009	b) El estado a sido incapaz de generar cambios estructurales e institucionales que permitan una nueva modalidad de industrialización. a) El estancamiento se debe las bajas tasas promedio de inversión en el sector productivo b) Política fiscal, monetaria, de tipo de cambio, financiera y de apertura exterior que privilegia la estabilidad macroeconómica y los equilibrios fiscales c) Ausencia de estrategias y políticas apropiadas en las esferas sectorial y regional.
Moreno-Brid & Ros, 2004	a) La causa radica en la menor participación del Estado especialmente en la inversión en infraestructura.
Tello, 2007	a) El problema se debe al cambio de modelo económico que favorece al mercado y se basa en las exportaciones de manufacturas con alto contenido de insumos importados
Cruz, 2007 Ros, 2008; Moreno-Brid & Ros, 2009	La reducción del gasto público y en especial la inversión en infraestructura. a) Una reducida inversión pública, un tipo de cambio real apreciado, desmantelamiento de la política industrial y falta de financiamiento bancario.
Fujii, 2000	a) La causa básica proviene del sector externo que ha generado de forma sistemática un déficit en la balanza de cuenta corriente imposible de financiar con el ingreso de capitales b) Una alta elasticidad de las importaciones, debido en gran parte a su incapacidad de competir con los productos importados. c) El acelerado desmantelamiento de las industrias que las imposibilitó afrontar las nuevas condiciones de mercado.
Lizardi, 2003	a) El incremento en la demanda de importaciones es mayor que el de las exportaciones b) La alta dependencia del ciclo económico de los Estados Unidos redundó en una enorme fragilidad de la economía y detiene el esfuerzo a fortalecer el crecimiento
Puyana & Romero, 2007	a) Desaceleración de la inversión privada nacional y la insuficiente inversión pública b) La disminución del valor agregado nacional integrado en las exportaciones c) La especialización en el ensamble de manufacturas para la exportación d) La concentración de las exportaciones mexicanas en empresas extranjeras e) La sobrevaluación del peso frente al dólar
Martínez, Tornell & Westermann, 2004	a) Concluyen que la liberalización ha generado un mayor crecimiento e inversión; no obstante, la falta de reformas estructurales y la escasez de crédito han creado cuellos de botella que han bloqueado el mayor crecimiento.
Guerrero, López, Calva & Walton, 2014	a) Algunas formas de concentración de la riqueza es la responsable de las bajas tasas de crecimiento económico, distorsionan el funcionamiento de los mercados y el diseño de las políticas. b) Las instituciones económicas por la influencia desigual disminuyen la competitividad y el crecimiento.
Levi, 2007	a) Los programas sociales al segmentar el mercado de trabajo disminuyen la productividad total de los factores. b) Los programas sociales se financian en parte por la disminución de la inversión pública, en lugar de aumentar los impuestos, lo que limita la expansión de la infraestructura pública y el crecimiento.
Blecker, 2007	a) Los choques en los flujos financieros netos, los precios internacionales del petróleo, el crecimiento de la economía norteamericana y el sobrevalorado tipo de cambio explican las fluctuaciones del crecimiento mexicano.

Por tanto, la teoría de la integración regional pasa a constituir una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de integración toma los tintes de una forma avanzada de política de desarrollo. La planificación de la integración será, en consecuencia, la forma más compleja de esa técnica de coordinación de las decisiones económicas. Tratándose de economías subdesarrolladas, la integración no planificada lleva necesariamente a agravar los desequilibrios regionales, vale decir, a la mayor concentración geográfica del ingreso.

Al igual que sucede con otras problemáticas, el estancamiento económico y falta de desarrollo prevaleciente en México ha recibido diferentes explicaciones, algunas de las cuales relaciono en el Cuadro 2.9.

Por otra parte, uno de los propósitos del desarrollo es la justicia. En ese sentido, los modelos de desarrollo que podrían ser adoptados de acuerdo a (Tello, 2007) para alcanzar la justicia podrían agruparse en tres: a) el que argumenta que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que, a la postre y por goteo, todos los habitantes puedan satisfacer, por la vía del empleo, sus necesidades esenciales; b) el que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar la pobreza y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. En este caso, la política social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica y, c) el que busca lograr la más equitativa distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento y superar la condición de pobreza en la que vive la mayoría de la población. En este último modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades esenciales de la población y la política económica se supedita a la social.

En México, la acción del Estado a través del gobierno federal por la vía de las *participaciones* y *aportaciones* y *gasto público federal* en ciertas actividades fundamentales en educación, electricidad, obras públicas, seguridad y salud más que combatir la desigualdad espacial en la distribución del ingreso, la propicia. Por eso, puede considerarse que la situación que prevalece en torno al gasto general (gasto propiamente federal, participaciones y aportaciones) es la indicada en el Cuadro 2.7. En el capítulo 3 se aborda por qué las fórmulas de distribución no propician la igualdad, al contrario, promueven la desigualdad en materia de *participaciones* y asimismo en los fondos de *aportaciones* que se encuentran estructurados de la misma forma. Asimismo, evidencia de un gasto público federal desigual que configuró la desigualdad entre entidades.

### CAPÍTULO 3. LA DESIGUALDAD DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES

---

El liberalismo sólo exige que el Estado, al determinar las condiciones en que los individuos deben actuar, fije las mismas normas formales para todos. Esto se opone a todo privilegio sancionado por ley, a cualquier iniciativa gubernamental que conceda ventajas especiales a algunos sin ofrecerlas a todos.

FRIEDRICH A. HAYEK

Nuevos estudios de filosofía, política, economía  
e historia de las ideas.

Los sistemas totalitarios de la actualidad parecen resolver el problema de la desocupación a expensas de la eficacia y la libertad,... puede ser posible que la enfermedad se cure por medio de un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficacia y la libertad

JOHN MAYNARD KEYNES

Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

Las fórmulas de distribución de participaciones y aportaciones federales están hechas para la inequidad, no propician la igualdad, al contrario, la desigualdad. El sistema tal y como existe, no provoca la equidad, más bien acentúa la desigualdad entre entidades. Para comprenderlo según lo explicado en el capítulo 1 es necesario tener presente: a) la forma en llegamos a constituirnos en un estado federal, b) cómo la federación y entidades se distribuyeron las responsabilidades y fuentes de tributación y, asimismo, c) cómo y por qué llegamos a la coordinación fiscal. Ahí, se sostuvo que el problema básico que surge de unirse en un estado federal, es el siguiente: si se consideran  $n$  entidades soberanas e independientes que no cooperan conjuntamente, entonces cada una sería un país y; no existiría un gobierno general sobre ellas que margine, por decirlo así, cada una viviría de sus propios esfuerzos. Cada una tendría un nivel de ingreso  $y_i$ . La suma total de lo que cada entidad obtiene actuando separadamente sería:

$$Y = \sum_{i=1}^n y_i$$

Uniéndose en una federación delegan ciertas funciones a un poder central, pero obtienen un nivel de ingreso total superior,  $W$ . En el nuevo estado federal, el nivel de ingreso y riqueza sería igual a la situación en que eran completamente independientes. También, se explicó que al menos dos niveles de gobierno se generan, el de las entidades y el que, por acuerdo, generan las entidades, el federal. Asimismo, se sugirió, que lo aconsejable, en cuanto a facultades impositivas— siempre fue— delegarlas a la federación.

En resumen, la historia del federalismo en México puede reducirse así: formalmente el federalismo mexicano queda asentado en la constitución de 1824, 1857 y, después de arduas batallas ideológicas y violentas, definitivamente en la de 1917 (Art. 40 constitucional) (Reyes, 1961; Carpizo, 1973; Bonifaz, 1992; Aguilar L., 2003; Moya, 2002; Ramos, 2010; Barajas, 2002; Amieva, 2004) y (Faya, 1988). Y la del federalismo fiscal, por falta de entendimiento e intereses creados al interior de la federación, las potestades respecto a los impuestos y de distribución de ingresos, hubo un proceso tortuoso en cuanto a la división de facultades: impuestos al comercio interior y múltiples impuestos que afectaron el desarrollo del mercado interno (Convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947). Finalmente, se opta en 1980, en lo que se conoce ahora

como Coordinación Fiscal. Se adiciona, a ese sistema, en 1997 y 1998 la descentralización del gasto (Ramo 33).

En el capítulo 2 se sostuvo que las desigualdades en el ingreso también pueden estudiarse por la forma en que espacialmente el Estado redistribuye el ingreso que sustrae de los contribuyentes. Es decir, el marco institucional según el cual el Estado distribuye el ingreso, tiene incidencia en el desarrollo económico desigual de las entidades federativas. En este sentido, el federalismo fiscal es, en parte, responsable de la situación económica actual y, se expresa en el uso desigual del espacio en que se realizaron las actividades económicas, las cuales se concentraron en algunas entidades, en tanto que la mayor parte del territorio nacional recibió escasos recursos presupuestales. Esta dicotomía dio lugar a un desarrollo desigual entre las entidades federativas.

Respecto a cómo disminuir la desigualdad (Lomelí, 2012) sugiere una distribución más equitativa del presupuesto; (Esquivel G. , 2012) un manejo más inteligente de la política económica, a la vez que sugiere la creación de fondos regionales. En ambos autores las desigualdades no son gratuitas y, la importancia que revisten sus argumentos para esta tesis es que, justamente, las entidades y municipios que hoy concentran de forma excesiva la población, la riqueza y el ingreso se lo deben, en mucho, a las políticas de desarrollo seguidas en el pasado. En resumen, se generaron desigualdades muy extremas en el nivel del producto bruto estatal  $Y_i$ , población  $P_i$  e impuestos  $T_i$  entre entidades federativas y municipios:

$$Y_1 > \dots > Y_{32} \tag{1}$$

$$P_1 > \dots > P_{32} \tag{2}$$

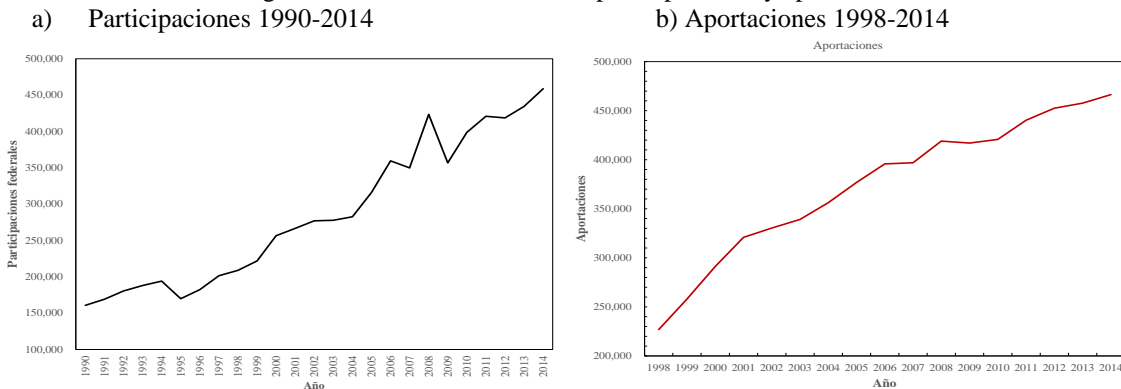
$$T_1 > \dots > T_{32} \tag{3}$$

El problema es que, cuando en la Ley de Coordinación Fiscal se establece la distribución de participaciones, aportaciones e inversiones federales, son esas mismas variables desiguales las que se utilizan. Es decir, heredada una distribución del ingreso, recaudación y población primaria viciada desde el principio, redistribuir ingresos conforme a esos mismos principios fortalece dichas tendencias, en lugar de disminuir las desigualdades económicas y sociales, las fortalecen.

De los años ochenta hasta el presente ha habido una marcada desigualdad entre las entidades federativas, el resultado es que las entidades atrasadas no se beneficiaron de los periodos de crecimiento económico, o lo hicieron de hecho en forma muy desigual, las diferencias en el PIB estatal per cápita entre entidades siguen siendo considerables. Este comportamiento desigual tiene un sin número de causas, una de las cuales es la *desigual redistribución* del ingreso por parte del estado en el marco institucional del federalismo fiscal.

Figura 3.1. Participaciones y aportaciones federales 1990-2014.  
(Millones de pesos a precios de 2008)

La figura ilustra la evolución de las participaciones y aportaciones federales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

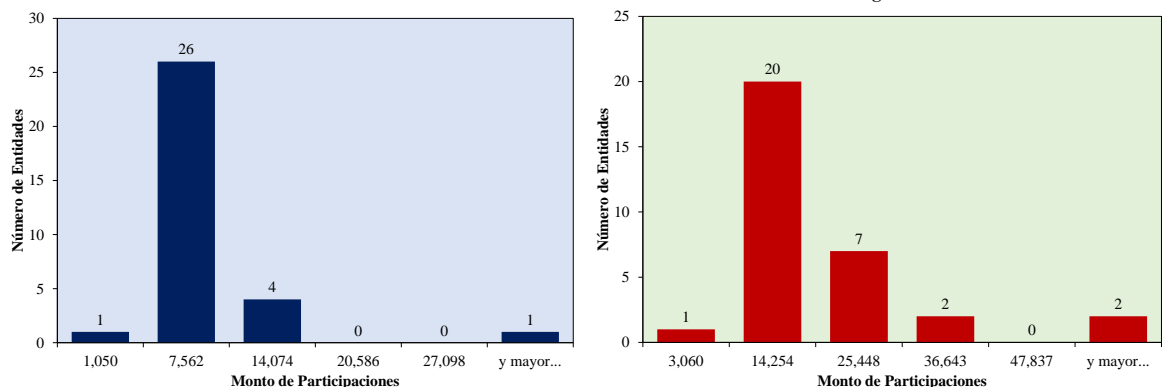
En efecto, la distribución de recursos públicos en el país, por parte del estado, ha desempeñado un papel importante en la conformación de la estructura socio-económica de las entidades y, en consecuencia, en las capacidades y limitaciones de los ámbitos de los gobiernos estatal y municipal. Aunque, según se muestra en la Figura 3.1 el monto de Participaciones y Aportaciones ha venido en aumento, sin embargo, su distribución es desigual e inequitativa.

Es decir, una de las dificultades más importante de dicho sistema es la clara tendencia hacia la *centralización*, que tiene su explicación en la importancia que fue adquiriendo el gobierno federal en la promoción del desarrollo del país, por un lado, y en el aumento de la eficiencia recaudatoria, por el otro. El resultado ha sido que tanto el ingreso como el gasto público han estado fuertemente concentrados en el gobierno federal. En materia de ingreso, ello se explica por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que si bien significó que los estados renunciaran a su capacidad recaudatoria, el sistema impositivo en su conjunto ganó en eficiencia, lo que permitió que los estados se beneficiaran; aunque en forma desigual ya que algunos estados y algunos municipios se han beneficiado relativamente más que la mayoría, pues el gasto se distribuye conforme a criterios de recaudación, población y nivel del PIB de cada entidad, limitando a la mayoría de las entidades y municipios proporcionar a sus habitantes los servicios públicos elementales.

Así pues, la distribución de participaciones y aportaciones federales ha sido muy desigual. Aunque, según se muestra en la Figura 3.2.a y Figura 3.2.b, en el caso de las participaciones ha tenido una ligera tendencia a disminuir.

Figura 3.2. Histograma de participaciones (Millones de Pesos), 1990,2014.

Las figuras ilustran la distribución de las participaciones en (a) la correspondiente a 1990 y en (b) la de 2014.  
 a) Distribución 1990  
 b) Distribución 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

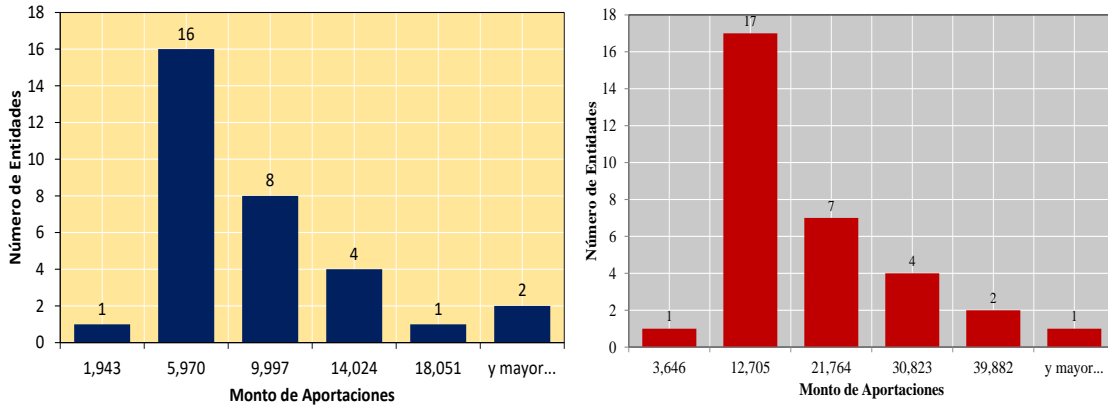
Sin embargo, la desigualdad en la distribución de las aportaciones ha aumentado (ver Figura 3.3. a y Figura 3.3.b).

El coeficiente de Gini<sup>23</sup> en 2014, para el caso de las *participaciones*, se situó en 0.36; en 1990 era de 0.40, una disminución de 4 puntos. Sin embargo, el coeficiente de Gini de las *aportaciones* aumentó 5.3 puntos porcentuales, en 1998 era de 0.24; en 2014 0.30.

La Figura 3.4 también muestra que, aunque la tendencia del coeficiente de Gini de las participaciones es decreciente y el de las aportaciones creciente, en los más recientes años (2012-2014) la desigualdad en ambos ha aumentado.

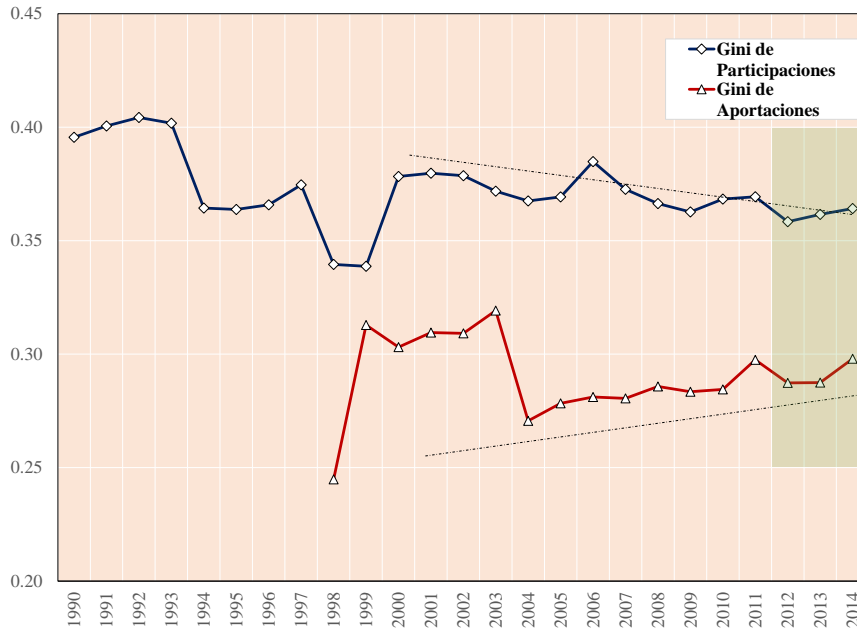
<sup>23</sup> Esta medida estándar oscila entre cero (cuando todo el mundo tiene ingresos idénticos) a 1 (cuando todos los ingresos va a una sola persona). Ver Anexo al final del capítulo.

Figura 3.3. Histograma de Aportaciones (Millones de Pesos), 1998,2014  
 Las figuras ilustran la distribución de las Aportaciones en (a) la correspondiente a 1998 y en (b) la de 2014.  
 a) Distribución 1998 b) Distribución 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Figura 3.4. Coeficientes de Gini de desigualdad de Participaciones y Aportaciones 1990-2014  
 Esta figura ilustra la evolución de la desigualdad en la distribución de participaciones y aportaciones. Los coeficientes se calcularon a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

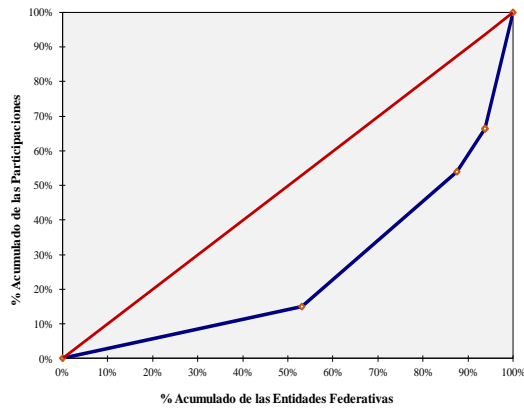


Esta desigual redistribución del ingreso por parte del Estado tiene efectos directos en la dotación de bienes y servicios públicos, pues no logra proporcionar la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos entre las distintas entidades. Es decir, existe una relación inversa entre el monto relativo de las participaciones y aportaciones federales y los indicadores en materia de educación, salud e ingreso disponible. Las implicaciones de una redistribución así sobre indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Marginación (IM) o Rezago social (IRS)— que son variables *proxis* de indicadores de salud, educación y dotación de otros servicios— de la mayoría de las entidades y municipios son desfavorables.

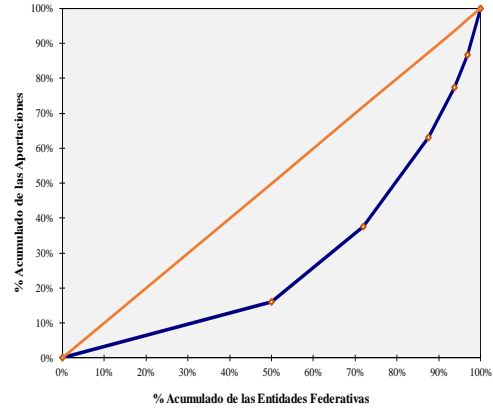
Figura 3.5. Curva de Lorenz para la Participaciones y aportaciones, 2014

Esta figura ilustra la curva de Lorenz de 2014. La curva de Lorenz de 2014 se calculó a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

a) Curva de Lorenz participaciones 2014



b) Curva de Lorenz aportaciones 2014



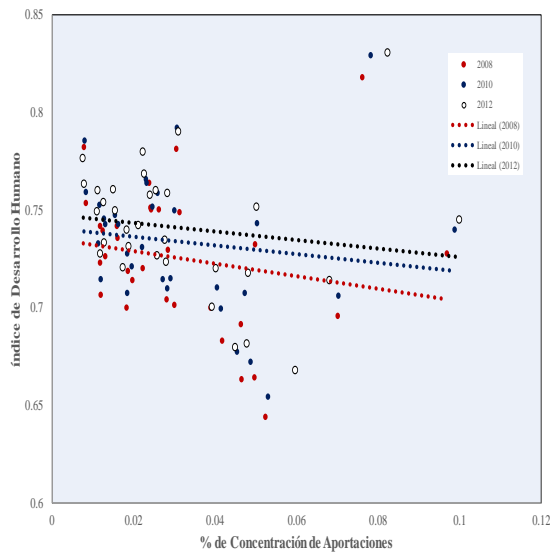
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

- Según puede verse en las Figura 3.6 y Figura 3.7, la relación entre la *concentración del ingreso* distribuido por parte del estado y el IDH es negativa; es decir, más *concentración dirigida* del ingreso menor Índice de Desarrollo Humano.

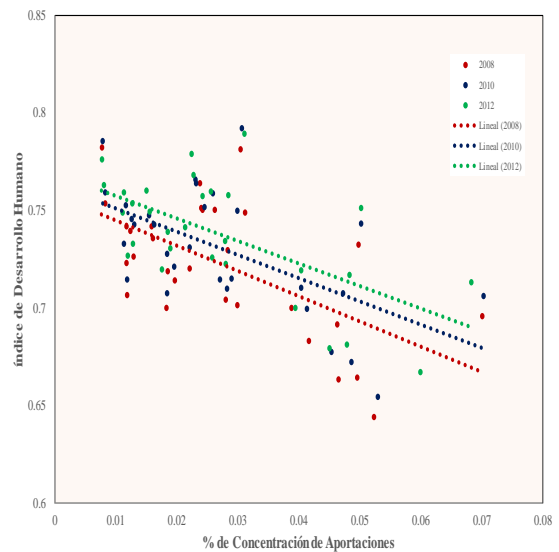
Figura 3.6. Dispersión Índice de Desarrollo Humano y Concentración de Aportaciones, 2008, 2010 y 2012

Esta figura ilustra la dispersión entre la concentración de las Aportaciones e Índice de Desarrollo Humano.

a) Con la Ciudad de México y Edomex.



b) Sin la Ciudad de México y Edomex.

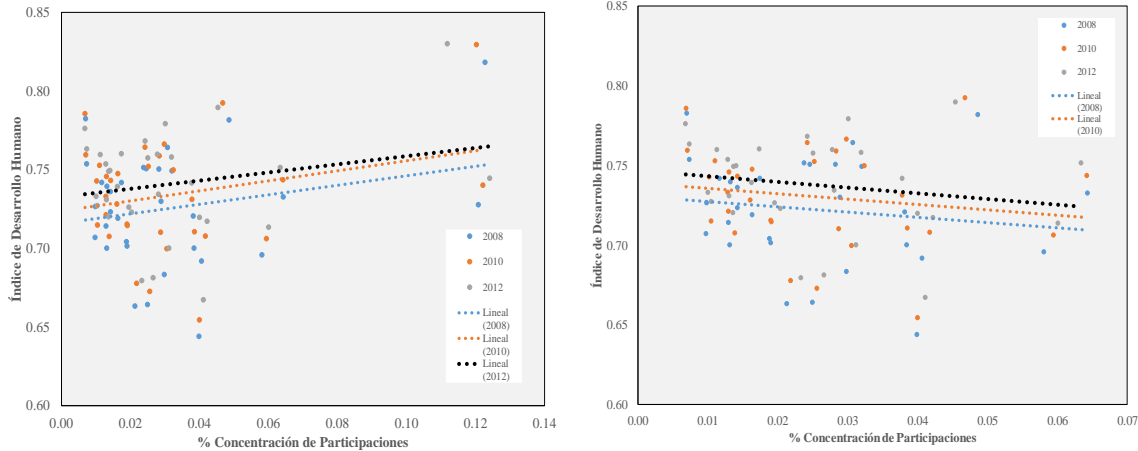


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Figura 3.7. Dispersión Índice de Desarrollo Humano y Concentración de Participaciones, 2008, 2010 y 2012  
Esta figura ilustra la dispersión entre la concentración de las Participaciones e Índice de Desarrollo Humano

a) Con la Ciudad de México y Edomex.

b) Sin la Ciudad de México y Edomex.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Para una muestra de tres años 2008 y 2012, 30 entidades federativas y 90 observaciones se estimó un panel de datos. El resultado confirma la hipótesis expuesta. El coeficiente del monto relativo de las transferencias en el Índice de Desarrollo Humano refleja una relación negativa; es decir, ante un aumento de la desigualdad relativa en la distribución de transferencias por aportaciones el Índice de Desarrollo Humano disminuye, el valor  $R^2$  indica que la relación es muy estrecha entre las entidades federativas del panel considerado. La constante y el coeficiente asociado al nivel desigual de concentración en la distribución de transferencias son altamente significativos, por eso puede concluirse que en el periodo 2008-2012 una distribución desigual de las transferencias está afectando de forma negativa al IDH de las entidades. Las pruebas indican que un aumento del 1% en la desigualdad de la distribución tiene un efecto negativo de -1.2 sobre el IDH<sup>24</sup>.

Cuadro 3.1. Resultado del panel de datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y concentración de Aportaciones en las transferencias para los años 2008-2012.

Índice de desarrollo humano	Coefficiente	Error estándar	z	P >  z	Intervalo de Confianza 95%
Índice de concentración	-1.22	0.073	-17	0.000	-1.36 -1.07
Constante	0.76	0.004	167	0.000	0.75 0.77
Rho	0.62				
R <sup>2</sup>	0.98				
Prob > chi2	0.00				

Fuente: Elaboración con datos del programa Stata 14.

Asimismo, es posible que el crecimiento de la economía puede verse afectado cuando los ingresos se redistribuyen con desigualdad. En las Figura 3.8.a y Figura 3.8.b se muestra una

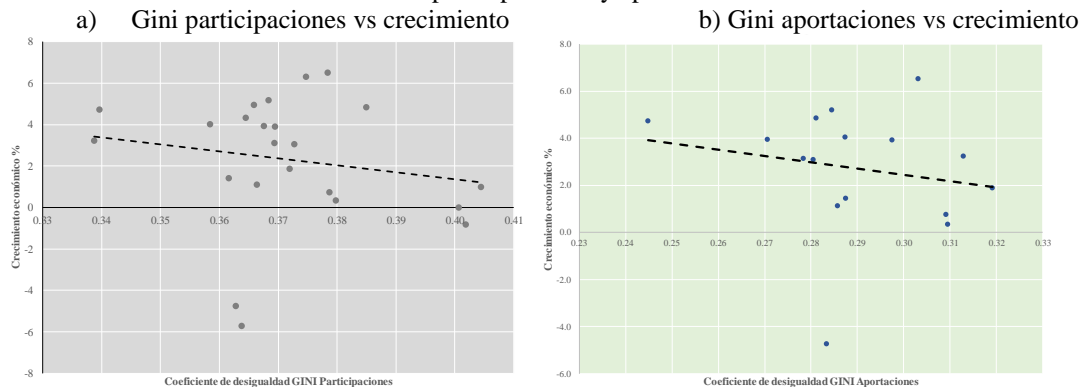
<sup>24</sup> En el anexo, punto 3.2.3, se reportan las pruebas que validan la robustez del modelo utilizado.



relación negativa entre el Coeficiente de Gini de las participaciones y aportaciones y el crecimiento económico del país.

- 2) En un estudio reciente (Esquivel G. , 2015) indica que para el caso específico de México y entre 1985 y 2005, el aumento de la desigualdad redujo el crecimiento del PIB en un monto acumulado de 10%. Sin embargo, lo anterior no es concluyente. Las teorías predicen que la desigualdad puede afectar el crecimiento, ya sea en sentido positivo o negativo.

Figura 3.8. Dispersión crecimiento económico y desigualdad, 1990-2014  
Esta figura ilustra la dispersión entre el crecimiento del PIB de México y el Índice de desigualdad en la distribución de participaciones y aportaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Cabe mencionar que unos han querido buscar la respuesta a la desigualdad en una mayor descentralización administrativa del gasto, otros más en el regreso de las potestades, otros establecer sobre tasas a ciertos impuestos, administración por las entidades del impuesto al valor agregado o ISR personas físicas. En realidad, como se ha sostenido, la cuestión no se encuentra en que las facultades hayan sido cedidas a la federación o que la federación haya concentrado, con el consentimiento de las entidades—cuestión por demás positiva— los impuestos con mayor recaudación, o que como resultado de esto las entidades *dependan financieramente* del centro, sino en los principios de redistribución de la mayoría de las transferencias condicionadas (Ramo 33) y no condicionadas (Ramo 28) y, como apunta (Lomelí, 2012) del uso presupuestario del gobierno central a favor de sólo algunas entidades federativas o regiones.

En este capítulo, se considera una causa más de principio sobre la desigualdad redistributiva y, en parte, razón del fracaso de los modelos de desarrollo seguidos hasta ahora, la relacionada con el sistema de transferencias. Se trata de estudiar los montos y fuentes de recursos de que depende la capacidad de acción de las entidades y municipios para ejecutar cualquier tipo de cambio que se propongan. En concreto, asumo que la distribución de la riqueza o ingreso producto del mercado puede que sea desigual, pero la redistribución de ingresos que hace el estado la sustenta. La respuesta a la pregunta de (Nozick, 1974), de si debemos hacer nuevamente lo que ya ha hecho el mercado y el estado, es *sí*. Lo que ha prevalecido en México es un sistema tributario que lo poco que se obtiene de quienes concentran el ingreso personal (Boltvinik & Laos, 1999; Aguilar L. , 2003; Tello & Ibarra, 2012; Tello, 2010; Caballero, 2011), se les devuelve mediante un sistema de redistribución que espacialmente beneficia, precisamente, a las entidades o municipios que concentran la riqueza y el ingreso. Tomaré de ejemplo para el análisis, en el caso de las entidades, sólo la penúltima y última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y, en el caso de los municipios de Guerrero, la Ley número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y abrogada por

la Ley Número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero en 2010. Antes de pasar a desarrollarlas, se demuestran la existencia de las responsabilidades básicas que en el CAPÍTULO 1 describí.

### 3.1.1 *La división de responsabilidades: política monetaria, comercio y endeudamiento*

Recogiendo los principios básicos del federalismo mencionados en la primera parte de esta tesis, la Constitución mexicana prohíbe a las entidades federativas hacer uso de la política monetaria. En concreto, restringe la creación de dinero, es decir, priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda (Art. 117, fracción III de la Constitución).

En cuanto al mercado de crédito, las entidades federativas tienen prohibido contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Las entidades y municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos, excepto cuando se destinan a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos (Art. 117, fracción VIII).

En cuanto al *comercio interno y externo*, las entidades federativas deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (Art. 117, fracción IV); de gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (Art. 117, fracción V); gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía (Art. 117, fracción VI); igualmente, el artículo 131 asimismo, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (Art. 117, fracción VII).

Finalmente, por lo que hace a los problemas que puedan originarse por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades no es posible resolverlas por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas (Bonifaz, 1992), pues tienen prohibido celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras (Art. 117, fracción I).

A muchos autores estos principios les habrán de parecer obvios, es el caso de (Urzúa, 2000). Pero, imaginemos por de pronto que México, Estados Unidos de América y Canadá se propusieran integrarse en una federación. En una situación de desigualdad como en la que nos encontramos y, ya sin el escaso control sobre el comercio, la política monetaria y fiscal, evidentemente, la desigualdad habría de permanecer. Al menos, que se consideraran mecanismos de redistribución del ingreso producto de la recaudación federal, conforme a una filosofía de crecimiento y desarrollo de la entidad más rezagada, sólo así las brechas económicas y sociales de las *nuevas entidades* habrían de reducirse.

### 3.1.2 *Las fuentes de tributación: la política fiscal*

#### 3.1.2.1 *Fuentes de tributación exclusiva*

En el artículo 73 fracción XXIX de la constitución aparecen las fuentes de ingresos que deben ser establecidas por el gobierno federal. Estas son las contribuciones sobre comercio exterior,

aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. La federación se reserva también en forma exclusiva el cobro de impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

En lo que respecta a los municipios, la fracción IV del artículo 115 señala las fuentes de ingreso que en forma exclusiva les corresponden. Estas son impuestos a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las resultantes del cambio en el valor de los inmuebles.

Por su parte, la constitución no prevé la existencia de impuestos reservados a los gobiernos de los estados. De hecho las únicas disposiciones que involucran a los estados son las prohibiciones expresas en los artículos 117 y 131 que establecen que estados y municipios no pueden gravar el tránsito de personas o mercancías ni la circulación de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos. El artículo 131 establece la prohibición expresa a los estados para gravar las importaciones y exportaciones.

### *3.1.2.2 Concurrencia*

Aparte de las prohibiciones mencionadas, la constitución no prevé disposiciones encaminadas a eliminar la posibilidad de concurrencia fiscal en determinados tributos. Es decir, en principio, los estados no enfrentan prohibición alguna para establecer impuestos, siempre y cuando no se refiera a los mencionados en los artículos 117 y 131. En la práctica, sin embargo, la actividad fiscal se encuentra normada por los acuerdos de coordinación fiscal.

### *3.1.2.3 Participación en los tributos*

Dentro de los acuerdos de coordinación fiscal los estados pueden coordinarse en materia fiscal con el gobierno federal. Al hacerlo, renuncian a un conjunto considerable de impuestos, a cambio de participaciones federales. De esta forma, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es en la práctica el que regula y delimita las funciones en materia fiscal para cada uno de los tres ámbitos de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>25</sup> establece que los siguientes impuestos se reservan en forma exclusiva al gobierno federal: impuesto sobre la renta (a las empresas y personas físicas), impuesto empresarial a tasa única, impuesto al valor agregado, gasolina y diésel, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos, impuestos generales de importación y exportación.

Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. Es cierto, la entidad que así lo prefiera puede decidir salirse del sistema; sin embargo, las restricciones de escala sobre la creación de su sistema bancario, el comercio con el resto de las entidades, endeudamiento, y las restricciones tributarias reservadas exclusivamente a la federación, permanecen.

---

<sup>25</sup> El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) con un 40 por ciento y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor (Sobarzo, 2005).

### 3.1.3 Fuentes de financiamiento

En general, pues, debido a la concurrencia y autonomía relativa de entidades y municipios en materia de impuestos. Para evitarlo, se promueve el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo ha sido evitar la concurrencia entre Entidades y Federación en la recaudación de ingresos. Así, el gobierno federal grava determinadas fuentes que son, formalmente, concurrentes con las entidades y, éstas, a su vez, perciben participaciones de dichas materias.

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Ciudad de México, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1° de la Ley de Coordinación Fiscal).

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal Federal contempla los siguientes fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización, las participaciones por el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, la Reserva de Compensación y Contingencia, y los ocho Fondos de Aportaciones Federales: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP) y de la Ciudad de México y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante mencionar que algunos de los recursos que constituyen las aportaciones federales ya se transferían antes por otros ramos, en 1998 sólo se integraron en el capítulo v de la Ley de Coordinación Fiscal, agrupados en el ramo 33.

Así, las entidades y municipios cuentan, *básicamente*, de cuatro formas de financiamiento ( $I_T$ ), ingresos propios ( $I_p$ ), participaciones federales ( $P_F$ ), aportaciones federales ( $A_F$ ) y deuda ( $D$ ).

$$I_T = I_p + P_F + A_F + D \quad (4)$$

Hay varias consecuencias relacionadas con todas estas *limitaciones formales*<sup>26</sup>. La primera es que, los ingresos propios de las entidades o municipios son menores que los recursos transferidos vía participaciones federales y aportaciones. Es decir:

$$I_p < P_F + A_F \quad (5)$$

$$\frac{I_p}{I_T} < \frac{P_F + A_F}{I_T} \quad (6)$$

En este sentido, la desigualdad (4) y proporción (5) han recibido el nombre peyorativo de *dependencia financiera*, al grado de que se acusa a las entidades y municipios del poco esfuerzo

<sup>26</sup> Las limitaciones formales en el sentido de (North, 1990) pueden comprender las normas políticas, reglas económicas, y contratos. Por su jerarquía, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, etc.

recaudatorio<sup>27</sup>. Sin embargo, a pesar de que, la falacia es sutil y persuasiva, la superficialidad de dicha tesis se pone de manifiesto, en el hecho de que convierte dicha *dependencia*, mero síntoma de un acuerdo institucional, en causa. No puede ser correcto, pues, decir que las entidades dependan financieramente del gobierno central; es correcto, en cambio afirmar, que las entidades crean y ceden poderes y facultades al gobierno federal.

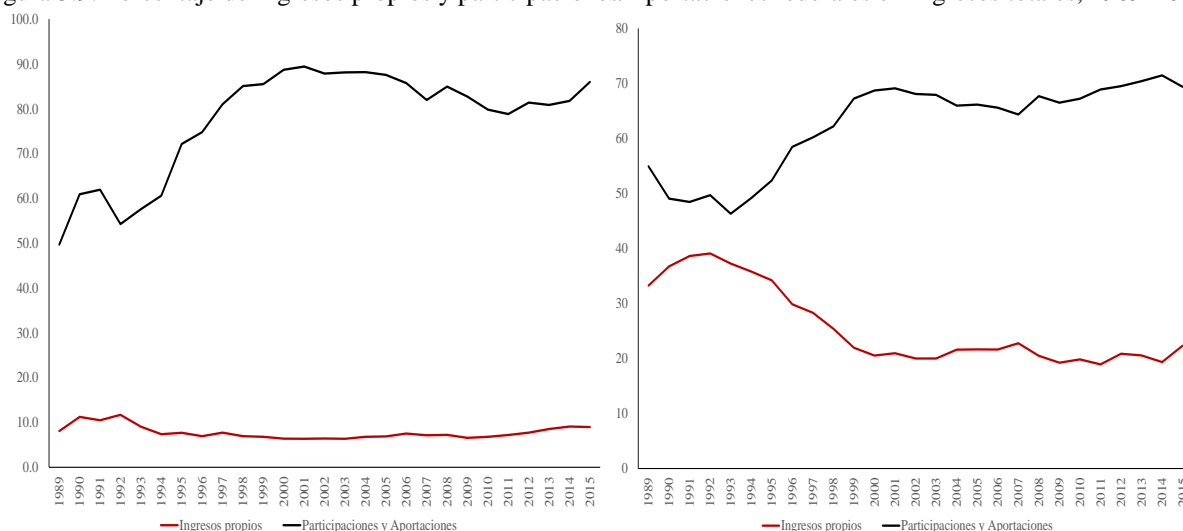
Una observación más, como es obvio dadas las desigualdades (1), (2) y (3), la relación (5) de las entidades más desarrolladas, como haré notar, será menor a la de las entidades de menor desarrollo.

### 3.1.3.1 El sistema de transferencias federales de México

#### Mecanismos de distribución

La proporción (5) puede corroborarse cuando se analiza el documento *Finanzas públicas estatales y municipales de México* que es publicado desde 1985 por Inegi. Las participaciones y aportaciones federales juntas representan más del 80% de los ingresos brutos de las entidades y municipios (ver Figura 3.9).

Figura 3.9. Porcentaje de Ingresos propios y participaciones/Aportaciones federales en Ingresos totales, 1989-2015



#### a) Finanzas Estatales

Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

#### b) Finanzas Municipales

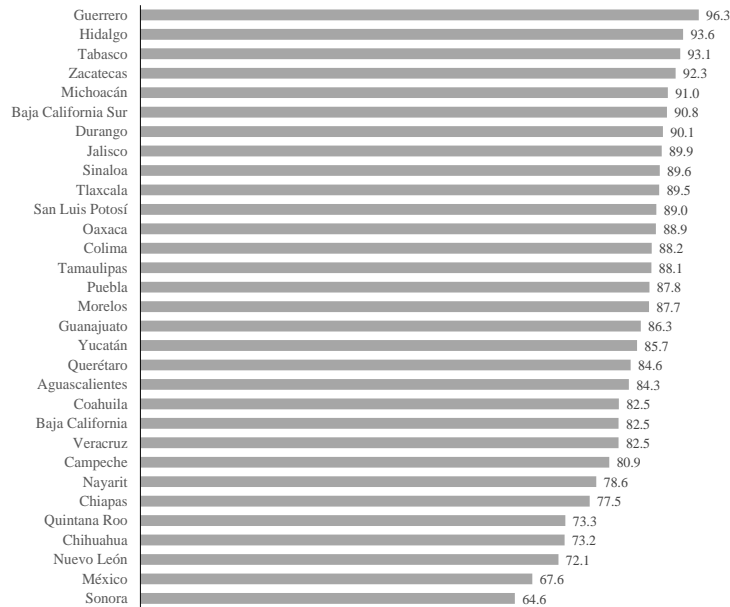
Por ejemplo, para el año 2014 las participaciones y aportaciones federales representaron el 81.7% de los ingresos brutos de las entidades y, el 71.5% de los municipales. A nivel de las entidades federativas, para 2014, las entidades federativas cuya suma de participaciones y aportaciones federales representó la mayor proporción fueron las entidades federativas de: Guerrero, 96.3%; Hidalgo, 93.6% y Tabasco, 93.1%. Mientras que, en entidades que concentran la riqueza y el ingreso como el Sonora, México y Nuevo León cuentan con una menor proporción de dicha participación, 64.6%, 67.6%, 72.1%, respectivamente (ver Figura 3.10 y Cuadro 3.2).

De la misma forma, si nos referimos a las finanzas municipales las entidades con mayor pobreza cuentan con la mayor proporción de participaciones y aportaciones federales sobre sus ingresos

<sup>27</sup> El desconocimiento de los fundamentos y de la historia se expresa en sentimientos de culpabilidad por parte de los gobiernos de las entidades.

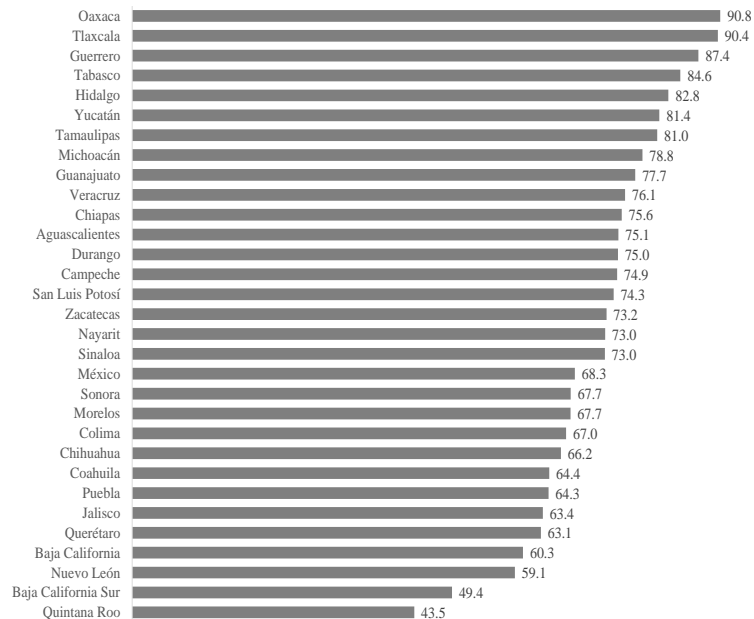
brutos y; viceversa, los municipios de las entidades más desarrolladas cuentan con una menor proporción de transferencias (véase Figura 3.11).

Figura 3.10. Finanzas Estatales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de Entidades, 2014.



Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Figura 3.11. Finanzas Municipales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de los Municipios, 2014.



Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Cuadro 3.2. Finanzas Estatales: Porcentaje de Participaciones y Aportaciones en Ingresos totales de Entidades, 2001-2014

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Guerrero	95.2	97.1	92.1	90.2	93.9	88.6	94.9	93.8	91.9	91.3	96.3	92.4	95.7	96.3
Hidalgo	94.6	94.1	87.4	93.8	86.7	93.2	83.3	92.9	87.5	89.4	88.8	87.7	87.0	93.6
Tabasco	97.3	96.9	95.7	95.7	95.9	95.9	84.5	96.3	92.6	95.3	92.5	87.1	93.5	93.1
Zacatecas	94.2	90.8	93.4	94.3	94.6	94.7	93.1	90.0	88.0	81.3	82.0	79.5	90.4	92.3
Michoacán	95.1	91.1	88.5	93.9	90.3	90.2	82.4	91.4	82.9	83.7	80.4	91.0	86.3	91.0
Baja California Sur	91.3	88.4	89.0	83.8	86.9	82.0	77.0	85.6	75.5	78.1	71.9	90.4	79.9	90.8
Durango	92.1	93.3	87.3	87.6	93.8	93.0	90.7	91.2	85.1	94.4	91.2	92.6	88.4	90.1
Jalisco	86.1	86.4	87.3	88.6	86.4	83.7	80.7	81.5	76.1	85.1	89.5	84.6	84.6	89.9
Sinaloa	91.2	89.2	88.7	87.2	92.1	85.5	88.0	91.7	92.6	90.0	90.6	86.0	89.7	89.6
Tlaxcala	87.6	87.5	90.2	87.8	94.0	85.1	85.5	84.1	85.5	74.0	83.9	82.4	83.6	89.5
San Luis Potosí	95.5	95.4	91.1	87.6	86.0	88.7	89.0	93.9	88.9	89.5	89.9	90.0	90.2	89.0
Oaxaca	94.4	95.6	94.4	95.2	95.3	93.3	82.9	88.9	86.8	88.4	81.9	89.5	88.3	88.9
Colima	94.7	93.0	90.7	96.5	90.9	90.8	88.2	88.5	91.8	92.5	84.3	86.6	91.5	88.2
Tamaulipas	90.8	90.8	88.8	83.2	91.8	85.0	72.5	90.2	75.6	81.4	84.2	86.1	85.4	88.1
Puebla	86.6	86.6	82.3	90.2	95.2	89.3	79.7	91.7	94.6	89.7	92.7	90.6	87.1	87.8
Morelos	90.8	96.1	91.8	90.2	93.9	91.2	87.5	89.8	86.0	87.5	79.1	84.9	83.6	87.7
Guanajuato	86.2	91.5	93.8	93.1	88.8	88.5	83.8	78.8	84.2	86.7	88.6	90.3	86.7	86.3
Yucatán	87.9	95.2	89.0	92.9	95.0	89.3	94.5	94.8	88.2	86.9	85.3	86.1	86.8	85.7
Querétaro	94.2	90.1	93.0	95.6	90.4	89.5	88.6	88.0	86.0	86.2	86.7	87.0	86.2	84.6
Aguascalientes	93.2	91.5	96.7	96.6	91.2	94.5	78.9	94.0	87.0	91.6	91.6	88.3	91.2	84.3
Coahuila	91.0	84.0	89.1	86.1	87.3	89.5	81.0	81.0	82.6	50.2	41.3	85.4	84.4	82.5
Baja California	86.7	84.6	88.0	82.5	87.3	87.7	83.9	88.7	90.2	86.2	86.3	83.0	82.9	82.5
Veracruz	91.3	88.0	90.1	85.1	91.0	84.3	85.8	87.1	79.8	68.9	76.6	69.0	79.8	82.5
Campeche	80.8	82.9	79.1	80.2	78.1	79.0	85.2	74.7	85.0	87.3	85.1	83.2	86.3	80.9
Nayarit	86.1	89.0	87.4	88.1	89.6	88.6	90.1	88.7	86.0	83.4	83.6	76.0	91.8	78.6
Chiapas	96.1	94.6	94.7	94.9	94.6	94.0	85.2	93.9	90.0	87.8	81.0	90.5	89.6	77.5
Quintana Roo	84.0	80.9	85.8	79.7	82.8	81.7	75.6	74.0	69.0	61.1	50.2	71.2	66.4	73.3
Chihuahua	81.3	75.6	77.3	81.8	75.7	80.4	78.1	79.4	77.4	78.4	73.0	70.5	67.0	73.2
Nuevo León	74.2	74.0	76.9	77.7	79.7	80.5	79.8	82.7	83.0	71.6	64.8	69.0	53.1	72.1
México	88.7	80.8	86.1	87.5	76.8	74.8	71.3	69.8	72.2	68.1	70.3	68.5	70.4	67.6
Sonora	88.3	90.1	85.8	78.4	78.9	74.9	79.6	80.7	75.5	79.5	74.2	85.1	79.4	64.6
Ciudad de México	51.1	49.0	50.8	52.8	56.1	59.8	55.5	62.8	62.1	56.5	56.0	53.1	56.8	56.4

Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Por lo expuesto, a pesar de que lo anterior es sencillo de entender, se puede llegar a concluir, erróneamente, que a las entidades federativas o municipios *pobres* se les transfiere mayores recursos que a las *ricas*, es decir, porque la suma de participaciones y aportaciones como proporción de sus ingresos totales de las primeras muestra que es mayor a la de las entidades ricas, entonces a estas últimas se les transfiere menores recursos. Esta manera de pensar olvida—como se muestra en el Cuadro 3.3— que las entidades y municipios más rezagados cuentan con ingresos

propios más limitados y, consiguientemente, una mayor relación participaciones-aportaciones sobre ingresos totales. Más todavía, existen entidades o municipios en que, la relación (5) es menor a la de las entidades o municipios ricos, la razón se debe a que reciben una suma  $P_F + A_F$  menor. Así, las diferencias entre éstos, respecto a la relación (5) se han de deber a las siguientes desigualdades:

$$\begin{aligned} I_{pi} &< I_{pj} & (7) \\ P_{Fi} + A_{Fi} &< P_{Fj} + A_{Fj} & (8) \end{aligned}$$

Por ejemplo, para 2014 Coahuila muestra una relación (5) de 82.5%, menor a la de una entidad que concentra la riqueza, población e ingresos como es Jalisco, que es de 89.9%. La explicación se encuentra, como he sostenido, en que las transferencias que recibe Coahuila comparado con Jalisco, son menores en una relación de 1:2.33 y, en lo que hace a los ingresos propios de 1:1.83 e ingresos totales, de 1:2.13.

Este breve examen de la composición de los ingresos de entidades y municipios, muestra la importancia que las transferencias representan para las finanzas públicas de éstos, por eso es importante conocer su magnitud y los criterios de redistribución que se utilizan para que reciban dichos montos. Se hará destacar en esta parte que hay entidades y municipios cuya situación socioeconómica: pobreza, marginación, nivel de población y riqueza, cobertura de servicios públicos, escasa infraestructura en transporte y comunicaciones (sistema de metro, autopistas, ferrocarriles, etc.), educación, cultura etc, implicaría, conforme a la teoría de la demanda efectiva, una magnitud de recursos muy superiores a los que han recibido históricamente y que, por consiguiente, los criterios de redistribución del ingreso aplican consideraciones que en lugar de disminuir, fortalecen dichas desigualdades. Así, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado con el fin de eliminar la concurrencia ha afectado el desempeño de la economía y explica el desempeño diferencial de las entidades.

La redistribución de los ingresos públicos ha de estructurarse de manera que la distribución resultante aminore las desigualdades históricas y complemente las condiciones sociales de vida de los habitantes de las entidades y municipios más marginados. Es decir, que la mayoría de las entidades y municipios, tenga que recibir menos con objeto de que una minoría prospere puede ser ventajoso pero no es justo. Por tanto, el principal problema de la justicia distributiva en una federación es la elección de los criterios redistributivos que han de aplicarse a su estructura económica básica y cómo éstos regularán sus principales instituciones. Con objeto de esclarecer el problema, en seguida analizo, más puntualmente, la composición de los ingresos de entidades y municipios.

#### *Análisis de los ingresos brutos*

Inegi define ingresos brutos<sup>28</sup> de entidades y municipios como la suma de: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de mejoras, Participaciones federales, Aportaciones federales, Otros ingresos, Financiamiento, Por cuenta de terceros y Disponibilidad inicial. En la Figura 3.12 se muestran los ingresos brutos en términos corrientes de entidades federativas seleccionadas del año 2014 y en el están considerados los extremos en la concentración de ingresos brutos del periodo 1989-2014. Puede observarse que la relación entre los extremos (México y Baja California Sur) es de 20:1, respecto a Guerrero es de 5:1. Asimismo, destaca el hecho que sean, precisamente, las entidades que concentran la riqueza las que concentren el 44.3% de las finanzas

<sup>28</sup> Recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos, por el uso de la riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del sector público son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial.

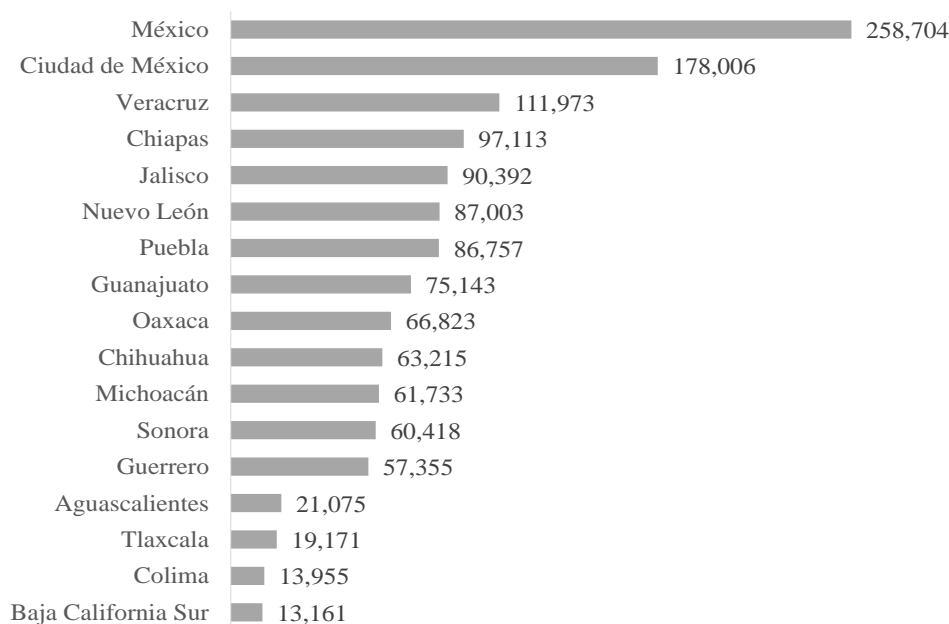


estatales, esto es: México, 13.8%; Ciudad de México, 9.5%; Veracruz, 6%; Jalisco, 5%, Nuevo León, 5% y Puebla, 5%. En 1989, cinco de ellas concentraban el 47.6% de los ingresos brutos: Ciudad de México, 18.5%; México, 6.7%; Veracruz, 4.6%; Jalisco, 7.5% y Nuevo León 8.4%. Ciertamente es que, en los ingresos de cada una de las entidades federativas y municipios existe una tendencia positiva, sin embargo, de lo que se trata es de corregir la desigual distribución del ingreso público.

Estas diferencias en la desigual concentración de los ingresos brutos tienen dos razones: 1) como resultado de los modelos de desarrollo seguidos, la excesiva concentración de la actividad económica y población en algunas entidades y municipios, permite a algunos obtener un mayor nivel de ingresos propios y, por otra parte, 2) la desigual distribución de la suma de participaciones y aportaciones.

El volumen de ingresos brutos de entidades y municipios es importante para cambiar la situación de desigualdad, porque se ha de convenir—*ceteris paribus* la mala administración, corrupción, gasto corriente e ingresos por persona<sup>29</sup>, etc— que, por ejemplo, 14 millones a un municipio no son suficientes para una cobertura en cantidad y calidad de bienes públicos básicos como pavimentación, drenaje, agua potable, alumbrado público, plantas tratadoras de aguas residuales, parques municipales, unidades deportivas, auditorios, teatros, ciencia, arte, cultura, imagen y planeación urbana, etc.

Figura 3.12. Ingresos Brutos de Entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014.



Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

<sup>29</sup> El ingreso bruto por persona, aunque útil, es engañoso. En primer lugar, porque en la realidad no se transfiere directamente a la persona y, en segundo lugar, por esa razón, a pesar de que una entidad o municipio pobre tuviera más o menos el mismo ingreso per cápita que una entidad o municipio rico, el nivel de ingreso de estos últimos puede ser decenas o centenas de veces más que el ingreso del pobre, situación que le permite al más favorecido realizar obras de mayores costos.

Cuadro 3.3. Estructura porcentual de Ingresos Totales Brutos por Entidad Federativa 1989-2014

Entidad	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
México	6.7	6.8	8.4	8.3	10.1	9.2	10.2	10.8	10.2	8.6	9.1	9.3	9.7	10.8	10.4	10.3	11.4	11.6	11.7	12.6	12.0	12.6	12.2	12.7	12.6	13.8		
Ciudad de México	18.5	22.7	21.6	19.1	17.0	14.6	13.9	15.4	15.7	14.1	12.7	12.6	12.1	12.2	11.1	10.6	10.2	10.5	10.2	10.2	9.9	9.4	9.6	9.3	9.2	9.0	9.5	
Veracruz	4.6	4.9	5.3	4.4	4.1	5.3	4.9	5.9	6.0	6.3	6.5	6.2	6.4	6.5	6.6	6.7	6.2	6.3	6.2	6.2	6.2	6.5	7.2	6.4	7.3	6.4	6.0	
Chiapas	2.3	2.8	2.8	2.5	2.3	4.2	3.8	3.7	3.6	3.9	4.1	4.1	4.0	4.1	4.1	4.3	4.4	4.4	4.2	4.5	4.2	4.3	4.2	4.6	4.5	5.2	4.8	
Jalisco	7.5	8.8	4.7	10.8	10.0	9.6	8.9	3.5	4.8	5.2	5.3	5.7	5.7	5.6	5.5	5.5	5.7	5.7	5.5	5.5	5.5	5.8	5.4	5.2	5.2	5.2	4.8	
Nuevo León	8.4	9.8	9.7	8.5	8.9	7.5	7.1	6.5	7.5	6.4	6.5	4.7	4.7	4.7	4.5	4.4	4.4	4.4	4.4	4.2	4.1	4.2	4.3	4.7	5.0	6.2	4.6	
Puebla	1.9	2.0	2.3	2.4	2.4	3.1	3.3	3.1	3.8	3.8	4.1	4.3	4.3	4.3	4.2	4.6	4.2	4.1	4.0	4.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1	4.4	4.6	
Guanajuato	1.7	2.1	2.3	2.1	1.9	2.7	2.8	2.9	3.1	3.3	3.3	3.4	3.8	3.3	3.4	3.4	3.6	3.4	3.3	3.4	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.8	4.0	
Oaxaca	16.2	4.4	4.6	4.1	3.3	3.5	5.9	6.6	2.7	2.7	3.0	3.3	3.4	3.4	3.4	3.6	3.3	3.6	3.3	3.6	3.9	3.8	4.1	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6
Chihuahua	2.1	2.3	2.3	3.2	2.3	2.8	3.3	3.5	2.9	3.1	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.3	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0	3.3	3.9	3.4
Michoacán	1.4	1.6	1.8	1.7	1.5	2.7	2.7	2.7	3.0	3.2	3.2	3.4	3.5	3.5	3.6	3.5	3.5	3.4	3.3	3.4	3.7	3.4	3.5	3.5	3.3	3.3	3.3	3.3
Sonora	2.5	2.9	3.1	3.3	3.5	2.6	2.7	2.5	2.6	2.4	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	2.8	2.8	2.9	2.6	2.6	2.7	3.0	2.9	3.0	2.8	3.0	3.2	
Guerrero	1.9	1.8	1.9	3.0	3.0	2.7	1.3	2.7	2.7	3.2	3.3	3.2	3.3	3.2	3.4	3.3	3.0	3.2	3.2	2.9	3.0	2.8	2.9	2.9	3.1	2.9	3.1	
Tamaulipas	2.1	2.3	2.3	2.0	2.8	2.7	2.6	2.6	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	3.0	3.3	3.0	3.1	3.5	2.9	3.3	2.9	2.6	2.6	2.5	2.5	
Sinaba	2.0	2.0	2.4	2.4	2.6	2.4	2.4	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.4	2.3	2.6	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4	2.3	2.5	2.5	2.5	
Tabasco	3.5	3.7	4.1	2.4	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	3.3	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1	3.3	3.6	3.5	3.2	3.2	2.8	2.6	2.6	2.8	2.4	2.3	
Coahuila	1.4	1.6	1.5	1.3	2.1	2.4	2.5	2.4	2.4	2.5	2.4	2.4	2.5	2.6	2.4	2.5	2.6	2.4	2.6	2.4	2.6	2.7	3.7	4.3	2.2	2.2	2.3	
Baja California	5.2	5.6	6.0	6.2	5.3	4.8	4.0	4.5	4.7	4.8	4.7	4.8	4.7	4.8	2.7	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.3	2.2	2.3	2.2	2.3	2.2	2.2	
Hidalgo	0.9	0.9	1.1	1.2	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	2.2	2.1	2.1	2.2	2.1	2.0	2.3	2.1	2.3	2.1	2.4	2.2	2.2	2.0	2.1	2.4	2.3	2.1	
San Luis Potosí	0.9	1.1	1.2	1.4	2.1	1.9	1.8	1.8	1.8	2.0	2.1	2.2	2.1	2.0	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	
Yucatán	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.5	1.6	1.5	1.7	1.7	1.5	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	
Durango	0.8	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.5	1.5	1.4	1.5	1.6	
Quintana Roo	0.5	0.6	0.7	0.5	0.9	0.9	0.8	0.9	1.0	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.6	1.6	1.7	2.0	1.6	1.6	1.5	
Zacatecas	0.8	0.9	1.1	0.8	0.7	0.7	1.1	1.2	1.1	1.3	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.5	1.5	
Querétaro	0.7	0.9	1.0	0.9	0.9	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	
Morelos	0.9	1.1	1.2	1.0	1.1	0.8	1.1	1.1	1.7	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.6	1.3	1.4	1.4	
Nayarit	0.9	0.8	0.8	0.7	1.1	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.1	1.2	
Campeche	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	
Agascalientes	0.7	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	
Tlaxcala	0.8	0.9	0.9	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0	
Colima	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	0.8	0.7	0.7	
Baja California Sur	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

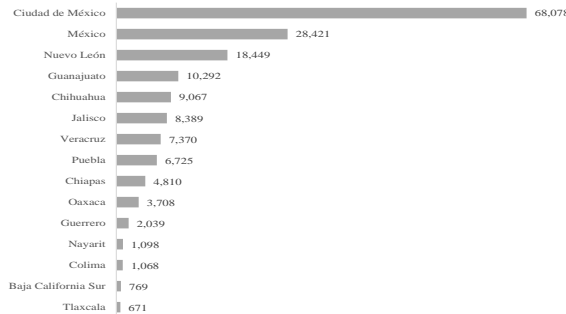
Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI

*Ingresos propios*

El INEGI define los ingresos propios como “el total de percepciones de los gobiernos provenientes de las fuentes propias de ingreso, no son consideradas las transferencias de recursos federales ni los ingresos que suponen movimientos virtuales o compensados”. Es la suma de impuestos ( $I_M$ ), derechos ( $D_E$ ), productos ( $P_R$ ) y aprovechamientos ( $A_P$ ).

$$I_p = I_M + D_E + P_R + A_P$$

Figura 3.13. Ingresos propios de entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014.



Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Según se muestra en la Figura 3.13, las entidades que concentran la población, riqueza y el ingreso derivado de los modelos seguidos, también concentran de forma excesiva la recaudación de ingresos propios. Así, los ingresos propios entre la entidad con mayor concentración (Ciudad de México) y la de menor concentración (Tlaxcala) guardan una relación de 101:1; respecto a Guerrero, dicha relación es de 33:1. En sólo 8 entidades federativas se concentra el 70.6% de los ingresos propios: Ciudad de México (30.6%), México (12.9%), Nuevo León (8.3%), Chihuahua (4.1%), Jalisco (3.8%), Guanajuato (4.6%), Veracruz (3.3%), Puebla (3.0%). Las entidades con menor concentración son: Tlaxcala (0.4%), Colima (0.5%), Nayarit (0.6%), Aguascalientes (0.6%), Morelos (0.6%) y Zacatecas (0.7%). El estado de Guerrero concentra el 0.9% de la recaudación propia nacional. Misma situación guardan las finanzas municipales.

Resulta, entonces, que las estadísticas disponibles del INEGI, según se muestran en el Cuadro 3.4 que al menos desde 1989 a 2014 la desigualdad en la concentración del ingreso propio entre entidades y municipios es una constante. Es muy claro, que si ha sido así durante más de dos décadas y, eso es poco, se convierte en una necesidad esperar que la pobreza y marginación, fueran a disminuir si en la política de redistribución de transferencias se considerara la concentración de ingresos propios o su rapidez de concentración ponderados por cualquier otra variable también desigual como, la población, el producto interno bruto, Impuesto Sobre la Renta, Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, recaudación de predial, derechos de agua e Impuesto al Valor Agregado, etc. La desigualdad, en el mejor de los casos, queda inalterada. Las únicas entidades y municipios realmente beneficiados serían los que concentraran el ingreso, riqueza, población, e impuestos, ya que en primer lugar, recibirían transferencias más elevadas y, en segundo término porque fortalecerían sus niveles de riqueza e ingreso, aunque sus tasas de crecimiento fueran marginales. Imagínese un “pastel” social, es claro que si se distribuye conforme a una desigualdad, las porciones de pastel que le corresponderían a cada uno serían desiguales. El grado de desigualdad en el reparto dependería de la magnitud de la desigualdad tomada como referencia<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> En efecto, estáticamente, puede demostrarse que si  $a < b$  y  $c$  es cualquier número, entonces  $a + c < b + c$ . O mejor aún, si  $a < b$  y  $c < d$ , entonces  $a + c < b + d$ .

Cuadro 3.4. Estructura porcentual de Ingresos Propios por Entidad Federativa 1989-2014

Entidad	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ciudad de México	55.5	55.5	56.3	51.0	53.6	55.7	51.7	53.5	52.9	49.8	48.8	48.3	46.7	46.1	44.8	43.6	42.2	37.5	37.2	35.1	34.5	34.6	34.6	34.8	30.3	30.6	
México	6.1	5.9	5.8	7.3	7.3	5.5	5.6	5.3	4.1	5.5	6.0	5.5	6.2	7.0	6.5	8.5	6.3	6.9	10.0	12.5	9.1	14.7	13.3	13.3	12.6	12.8	
Nuevo León	3.6	5.5	4.7	3.7	6.0	4.5	4.1	4.6	10.6	4.7	5.0	5.4	5.4	5.4	4.6	4.6	5.2	6.2	5.7	6.2	7.0	4.1	6.3	5.5	8.1	8.3	
Guanajuato	1.5	2.2	2.2	2.0	1.9	2.2	2.5	1.9	2.4	2.3	2.2	1.8	2.3	1.6	1.6	1.7	2.8	2.7	2.9	2.7	2.6	2.7	2.2	2.2	2.3	3.9	4.6
Chihuahua	1.9	2.5	1.9	7.5	2.6	3.1	3.0	3.1	3.2	4.1	4.9	5.5	5.5	6.4	6.3	5.6	5.4	5.1	5.0	4.5	4.7	3.9	3.3	3.7	3.6	4.1	
Jalisco	4.7	4.4	4.4	4.9	5.4	4.1	4.4	3.9	3.5	4.2	4.5	4.5	4.3	4.5	3.9	4.2	3.8	3.7	3.9	3.9	4.0	3.5	3.3	3.8	3.7	3.8	
Veracruz	2.5	2.1	2.7	2.6	1.3	1.6	1.1	1.8	1.5	2.4	2.6	1.8	2.5	3.3	3.6	3.7	3.9	6.7	2.4	2.2	2.6	2.3	3.0	3.0	2.6	3.3	
Puebla	1.3	1.4	1.6	1.9	1.5	1.8	2.5	1.7	1.5	2.5	2.2	2.7	2.6	2.8	2.5	2.0	1.8	1.9	2.1	2.1	1.9	1.9	2.4	2.9	3.4	3.0	
Chiapas	1.3	1.7	0.9	0.9	1.4	1.6	2.5	3.1	2.3	3.2	2.6	2.0	1.5	1.4	2.1	2.0	2.2	2.3	2.1	2.6	2.7	2.6	2.6	2.2	2.4	2.2	
Coahuila	0.6	0.8	0.9	0.9	1.3	1.5	1.5	1.5	1.2	1.2	1.2	1.3	1.7	1.4	1.3	1.4	1.3	1.2	1.6	1.4	1.2	1.5	1.3	2.4	2.0	2.1	
Sonora	2.0	1.7	1.7	2.2	1.7	1.7	2.2	1.9	1.6	1.3	1.6	1.5	1.6	1.6	1.8	1.4	2.2	2.1	1.7	2.3	4.2	2.3	2.2	2.0	2.3	2.0	
Tamaulipas	1.9	1.9	1.5	1.3	1.7	1.9	2.6	2.1	1.7	2.1	1.9	2.1	2.6	2.3	2.6	2.7	2.3	2.3	2.6	2.3	2.3	2.3	2.4	1.9	2.8	1.9	
Baja California	1.7	1.5	1.7	1.8	1.5	1.7	1.7	1.9	1.6	2.3	2.5	3.0	2.7	2.7	2.7	3.2	3.0	2.8	3.0	2.5	2.1	2.2	2.0	2.0	2.0	1.9	
Quintana Roo	0.4	0.3	0.5	0.5	0.6	1.1	0.7	1.5	1.2	1.4	1.3	1.0	1.0	1.0	1.1	1.3	1.4	1.5	1.7	1.9	1.7	1.5	1.6	1.6	1.3	1.4	1.9
Queretaro	0.5	0.6	0.4	0.5	0.6	1.2	1.0	0.6	0.7	0.6	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.6	1.4	1.5	1.7	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.7
Oaxaca	1.8	1.4	1.1	0.6	0.3	0.3	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7	0.8	1.0	1.0	1.1	1.1	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.4	1.1	1.2	1.5	2.0	1.7
Sinaloa	1.3	1.5	2.3	1.7	1.4	1.4	2.2	1.7	1.5	1.8	1.5	1.6	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0	1.8	1.9	1.9	1.8	1.6	
Michoacán	0.8	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	1.0	1.1	0.9	1.0	1.2	1.2	1.4	1.2	1.7	1.5	1.4	1.6	2.1	1.7	1.9	1.7	1.7	1.7	1.8	1.6	1.5
Tabasco	2.7	1.6	0.9	0.6	0.9	0.8	1.1	1.2	0.9	1.1	0.9	0.8	0.8	0.9	1.1	1.1	1.2	1.1	0.7	1.0	1.1	1.1	1.1	1.5	1.4	1.4	
Campeche	0.1	0.2	0.3	0.5	0.3	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	0.7	1.0	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	0.9	1.1	1.0	0.8	1.1	1.2	1.2	1.1	1.3	
Yucatán	0.4	0.4	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.5	0.9	0.9	1.6	0.9	0.6	1.1	0.8	0.8	1.2	0.8	0.6	0.9	1.0	1.3	1.2	1.1	1.2	
San Luis Potosí	0.5	0.4	0.6	0.4	1.8	1.2	0.6	0.4	0.5	0.7	0.7	0.5	0.7	0.5	0.8	1.3	1.7	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2	1.1	1.0	1.2	1.0	
Guerrero	0.8	1.2	1.5	1.4	1.2	0.9	1.3	1.2	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	0.9	1.1	1.1	0.9	
Durango	0.6	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0	0.7	0.7	0.9	0.9	0.8	1.1	0.8	0.9	1.0	1.0	0.9	
Hidalgo	1.1	0.4	0.7	0.5	0.5	0.5	0.8	0.7	0.5	0.7	0.5	0.4	0.5	0.4	1.0	1.0	1.2	1.3	1.3	1.5	1.7	1.8	1.8	1.0	1.0	0.8	
Morelos	1.5	1.4	1.5	1.4	1.7	1.2	1.3	1.3	1.0	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7	0.7	
Aguascalientes	1.3	1.0	0.7	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	0.7	0.7	
Zacatecas	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	
Nayarit	0.2	0.4	0.6	0.5	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	
Colima	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.5	0.3	0.7	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	
Baja California Sur	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	1.2	0.8	0.6	0.4	0.4	0.3	
Tlaxcala	0.7	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI

### *Participaciones federales*

He hecho notar con anterioridad algunas desigualdades básicas en el producto, la población, la recaudación y el ingreso. Además, mencioné que la desigualdad en la concentración de la riqueza, población y el ingreso tiene raíces estructurales e históricas. Ahora, deseo mostrar cómo dichas desigualdades son utilizadas en la distribución de transferencias federales, creándose así instituciones que promueven una “redistribución regresiva” del ingreso. Ciertamente, esta redistribución ha surgido de un proceso legítimo, en este sentido ha sido legitimada. Sin embargo, esto no quiere decir que no se le pueda cambiar, me refiero a la actual Ley de Coordinación Fiscal y las leyes de coordinación de cada entidad.

Las participaciones federales son asignaciones de recursos fiscales que el Gobierno Federal – por acuerdo institucional (ver 3.1.2.3 y 3.1.3)– transfiere a los estados, municipios y Ciudad de México, a través del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Fondo de Compensación y participaciones por concepto de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (*IEPS*). Los recursos se destinan a cubrir la parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales.

En 2007 el Gobierno Federal presenta su *Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen*, se aprueba en ese mismo año y entra en vigor en 2008. En términos del federalismo se modificaron los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, se creó el Fondo de Fiscalización y el Fondo de Compensación.

Los fondos de participaciones se integran como porcentajes de la Recaudación Federal Participable (*RFP*). Así, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2o indica que, “La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”<sup>32</sup>.

#### *a) Fondo General de Participaciones*

Definida la Recaudación Federal Participable Neta, el Fondo General de Participaciones se integra con el 20% de ella y de esta participación corresponde, cuando menos, el 20% a los municipios de la entidad que se distribuye entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva. Por otra parte, en 2010 dicho fondo representó el 77% de las finanzas de las entidades y 60% de las municipales. Ahora bien, hasta el año 2007 se distribuía conforme a lo siguiente:

El 45.17%, en proporción directa al número de habitantes ( $P_{i,t}$ ) de cada entidad federativa en el ejercicio de que se tratara. El número de habitantes se tomaba de la última información (t) oficial que hubiera dado a conocer el *INEGI*.

---

<sup>32</sup>Además se especifica: “No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta”.

$$CE_{i,t} = \frac{P_{i,t}}{\sum_{i=1}^n P_{i,t}}$$

El 45.17% de acuerdo al incremento de la recaudación de impuestos asignables ( $IA_{i,t-1}$ ) ponderado por el coeficiente de distribución del año anterior ( $CP_{i,t-1}$ ). Los impuestos asignables a que se refería la ley eran los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios (cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, aguas, diésel y gasolina).

$$CP_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_{i=1}^n B_{i,t}}$$

Donde:

$$B_{i,t} = \frac{CP_{i,t-1} \cdot IA_{i,t-1}}{IA_{i,t-2}}$$

El 9.66% restante se distribuía en proporción inversa ( $IP_{i,t}$ ) a las participaciones por habitante ( $PA_{i,t}$ ) de cada entidad, éstas eran el resultado de la suma de las participaciones correspondientes a las dos primeras partes del fondo ( $FGP_{i,t}$ ).

$$CP_{i,t} = \frac{IP_{i,t}}{\sum_{i=1}^n IP_{i,t}}$$

Donde:

$$IP_{i,t} = \frac{PA_{i,t}}{FGP_{i,t}}$$

Obsérvese que las dos primeras partes del *fondo* consideraban variables en exceso desiguales, empleadas de forma directamente proporcional. Es decir, 90.34% del *fondo* promovió una repartición asimétrica, no compensada por el 9.66% restante que constituía un elemento equitativo<sup>33</sup>.

Considerando al fondo en *sí mismo*, es importante hacer notar que si de verdad se hubiera querido anular el efecto desigual, habría sido necesario que 50% del fondo se distribuyera de manera directamente proporcional y el restante 50%, de forma inversamente proporcional a la misma desigualdad dada. Pero no, lo que se privilegió fue la desigualdad. Por eso, resulta ocioso por parte de (Colmenares, 2012), el señalar que un 1% (reservas de Compensación y de Contingencia) fuera a compensar la desigualdad.

Más claramente. Si dado un modelo de desarrollo desigual  $F$ , tal que genere dos economías locales en exceso desiguales  $F(Y_i) < F(Y_j)$ . Suponiendo que se busca distribuir un monto  $k$ , se puede probar que, al menos la desigualdad permanece constante si sumamos o restamos a ambos lados de la desigualdad  $\frac{1}{2}k$ . Es decir,

$$F(Y_i) + \frac{1}{2}k < F(Y_j) + \frac{1}{2}k \quad (9)$$

<sup>33</sup> Por intuición, es claro que 9.66% < 90.34%.

También, es simple mostrar que la desigualdad se hace mayor si sumamos la desigualdad siguiente  $\frac{1}{11}k < \frac{10}{11}k$  :

$$F(Y_i) + \frac{1}{11}k < F(Y_j) + \frac{10}{11}k \quad (10)$$

La prueba empírica es fácil de suministrar, en 1990, seis entidades concentraban el 46.4% de la población total: México 12.1%, Ciudad de México 10.1%, Veracruz 7.7%, Jalisco 6.5%, Puebla 5.1% y Guanajuato 4.9%. Y, la recaudación de impuestos asignables (gasolina y diésel, cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, aguas, autos nuevos y tenencia), 43.7 por ciento la concentraban entidades con mayor mercado interno: México 10.6%, Ciudad de México 9.8%, Jalisco 7.7%, Nuevo León 6.2%, Veracruz 5% y Tamaulipas 4.5%. Respectivamente, Guerrero concentraba el 3.2% y 1.7%.

Así, gran parte (90.34%) de la distribución del 20% de la recaudación federal participable fue concebida para proteger la posición de las entidades más favorecidas por los modelos de desarrollo seguidos.

Por supuesto, la reforma de 2007 hereda, en el componente  $P_{i,07}$ , la desigualdad y, en el otro, la enfatiza. Así, actualmente, el Fondo General de Participaciones (art. 2o de la Ley de Coordinación Fiscal) se distribuye conforme a dos partes: la primera, comprende la participación del fondo que cada entidad recibió según la fórmula anterior hasta 2007 ( $P_{i,07}$ ) y, la segunda, es decir, el diferencial ( $\Delta FGP_{07,t}$ ) del fondo entre el año 2007 y el año  $t$  se distribuye considerando la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal ponderado por el nivel de población ( $C1_{i,t}$ ), la tasa de crecimiento de la recaudación por impuestos, derechos locales más la recaudación de predial y derechos de agua de los municipios ponderados por el nivel de la población ( $C2_{i,t}$ ) y el nivel de esa misma recaudación ( $C3_{i,t}$ ) ponderada por la población ( $n_i$ ) (art. 2o de la Ley de Coordinación Fiscal ( $LCF$ )):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}}n_i}{\sum_i^{32} \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}}n_i}; \quad C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t}n_i}{\sum_i^{32} \Delta IE_{i,t}n_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t}n_i}{\sum_i^{32} IE_{i,t}n_i}$$

con  $\Delta IE_{i,t}$  que es un promedio móvil de tres aos:

$$\Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Cualquiera que vea el nuevo modelo de redistribución, puede darse cuenta de la ausencia de un criterio progresivo a favor de las economías con menor tamaño de mercado interno. El 9.66% que, aunque no compensaba, al menos, amortiguaba la desigualdad; en la nueva fórmula desaparece y se adopta un criterio estrictamente desigual: la recaudación propia ponderada por la población. En 2007, casi el 50% de la recaudación propia la concentraban las siguientes entidades: Ciudad de México 20.8%, México 10.8%, Jalisco 6.1%, Chihuahua 5.7% y Nuevo León 5.6%.

En el 90% restante, está implícita la idea de que las tasas de crecimiento del producto o la recaudación de las entidades con un menor nivel, son mayores y que, eventualmente, las economías de un menor producto bruto o recaudación han de nivelarse por el hecho de que la expresión

Cuadro 3.5. Coeficientes del Fondo General de Participaciones, 1989-2014

Entidades	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Distrito Federal	23.4	23.3	23.3	23.4	22.8	21.4	25.0	21.3	23.7	22.9	13.5	12.2	11.9	11.4	11.6	11.5	11.0	11.0	11.5	12.5	12.1	12.0	12.2	11.9	11.6	11.4	11.3	11.2
México	11.1	11.0	11.0	11.0	11.7	10.1	10.1	10.8	10.9	9.7	11.6	11.6	11.7	12.3	12.2	12.3	12.8	12.5	12.5	12.3	12.5	13.0	12.7	13.1	13.4	13.4	13.5	13.7
Tabasco	7.1	7.1	7.1	7.1	9.4	6.5	7.0	7.0	7.8	6.4	4.9	5.5	5.6	5.4	5.4	5.4	5.3	5.8	5.4	4.9	4.4	3.7	4.0	3.7	3.5	3.6	3.4	3.1
Veracruz	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	7.1	6.3	6.1	6.2	6.4	6.7	6.6	6.4	6.4	6.4	6.4	6.1	6.1	5.9	6.1	6.2	6.1	6.2	6.3	6.2	6.2	6.2
Jalisco	6.3	6.3	6.3	6.3	6.0	5.5	6.5	6.1	6.2	5.9	5.9	5.9	6.0	6.0	6.0	6.0	5.7	6.3	6.1	6.3	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.4	6.5
Nuevo Leon	6.1	6.1	6.1	6.1	5.9	5.6	5.8	5.6	6.2	5.6	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.4	4.4	4.5	4.7	4.7	4.7	4.8	4.7	4.6	4.7	4.6	4.6
Chiapas	4.0	4.0	4.0	4.0	3.7	4.6	3.1	4.9	3.6	4.4	4.1	4.2	4.2	4.3	4.3	4.4	4.2	4.4	4.4	4.4	4.5	4.4	4.5	4.4	4.4	4.4	4.4	4.3
Sonora	3.4	3.5	3.5	3.4	3.0	4.4	3.2	4.0	2.9	3.9	3.3	3.4	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	2.5	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5
Baja California	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	3.2	3.2	3.2	2.5	3.5	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Sinaloa	2.9	2.9	2.9	2.9	2.5	3.0	2.7	3.2	2.5	3.1	2.5	2.6	2.6	2.6	2.5	2.4	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
Chihuahua	2.7	2.7	2.7	2.7	2.4	3.2	2.2	2.8	2.5	2.9	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.9
Tamaulipas	2.6	2.6	2.6	2.6	2.9	3.1	3.0	2.5	3.0	2.7	3.1	2.6	2.8	2.7	2.8	2.7	2.7	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	2.8
Guanajuato	2.6	2.6	2.6	2.6	2.4	2.7	3.2	2.6	2.9	2.6	3.7	3.8	3.8	3.9	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	4.0	3.9	4.0	4.1	4.1	4.1	4.2
Coahuila	2.3	2.3	2.3	2.2	3.0	2.1	2.3	2.5	2.4	2.6	2.3	2.4	2.4	2.3	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4
Puebla	2.6	2.6	2.6	2.6	1.9	2.8	1.9	2.7	2.4	2.4	3.8	3.8	3.8	3.9	3.9	3.9	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	4.2	4.0	4.2	4.2	4.3	4.4	4.4
Michoacan	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.9	1.3	1.6	1.7	1.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0	3.2	3.1
Guerrero	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4
Morelos	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.2	0.7	1.1	0.9	1.1	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5
San Luis Potosi	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.0	1.1	1.2	1.1	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0
Campeche	0.9	0.9	0.9	0.9	1.2	0.8	1.8	0.9	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	0.8
Yucatan	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Oaxaca	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.2	0.8	1.0	0.9	1.0	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.4	2.5	2.6	2.6	2.7	2.8
Queretaro	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.1	1.0	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.8	1.7	1.7	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6
Durango	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0	0.9	0.8	0.9	0.9	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Hidalgo	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.7	0.9	0.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0
Zacatecas	0.6	0.6	0.6	0.6	0.4	0.7	0.6	0.6	0.6	0.8	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Nayarit	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.9	0.5	0.8	0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9
Agascalientes	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.9	0.5	0.7	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Baja California Sur	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.4	0.6	0.3	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7
Colima	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Quintana Roo	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Tlaxcala	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	0.3	0.5	0.4	0.4	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI



*porcentual* de esas mismas variables es mayor; aunque se olvida que en términos absolutos el aumento sea ínfimo y, algo más importante que eso, se omiten los determinantes del crecimiento (niveles de inversión básica en infraestructura de comunicaciones y transporte, pavimentación de calles, alcantarillado y drenaje, agua potable, alumbrado público, electrificación, educación, investigación y desarrollo, etc.). La literatura muestra, simplemente, la ausencia de convergencia absoluta e incluso condicional en la mayoría de países o regiones<sup>34</sup> (Thirlwall, 2003; Ros, 2004) y; en los que ha habido una cierta tendencia a la convergencia es porque la política estatal la ha promovido (Myrdal, 1957). En general, la regla resulta privilegiando a una variable en exceso desigual cuando el crecimiento se pondera por la población. Por ejemplo, en 2008 (año en que comienza aplicarse la fórmula) el 53.6% de la población estaba concentrada en México, 13.7%; Ciudad de México, 8.3%; Veracruz, 6.8%; Jalisco, 6.5%; Puebla, 5.2%; Guanajuato, 4.7%, Chiapas 4.2% y Nuevo León 4.1%. Así, las entidades que resultan afectadas son la mayoría, en unas por su nivel de población y, otras, por la emigración.

En el Cuadro 3.5 se presentan los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones para las 32 entidades federativas durante el periodo de 1980-2014. Puede apreciarse que las entidades más beneficiadas desde 1980 son la Ciudad de México, México, Tabasco, Veracruz y Jalisco.

De hecho, es la misma desigualdad que se promueve en el Fondo de Fomento Municipal (Véase el Cuadro 3.6) y Fondo de Fiscalización y, que se mantiene en las participaciones por los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos e Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, impuestos todos relacionados con el tamaño del mercado interno de cada entidad, en los que, sin duda, resultan privilegiadas las entidades que concentran la riqueza y el ingreso. Excepto, en 2/11 de la recaudación de Gasolina y Diésel se consideró un criterio de redistribución espacial progresivo, que de todas formas no compensa a los 9/11 de esa misma recaudación, y que se distribuye de acuerdo a la participación en el consumo que se tenga en el mercado nacional por ese concepto.

#### b) Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y, en 2007 se distribuía considerando la tasa de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y derechos de agua, ponderada por el coeficiente de un año anterior.

$$CE_{i,t} = \frac{A_{i,t}}{\sum_{i=1}^n A_{i,t}}$$

Donde:

$$A_{i,t} = \frac{CE_{i,t-1} \cdot IPDA_{i,t-1}}{IPDA_{i,t-2}}$$

En la actualidad, dicho fondo (art. 2o-A de la LCF) continúa integrándose por el 1% de la RFP y para su distribución se considera lo distribuido, por ese fondo, en el ejercicio 2007 ( $F_{i,07}$ ) más el cambio en la recaudación de predial y derechos de agua ( $R_{i,t}$ ), ponderados por la población ( $n_i$ ) de cada entidad:

<sup>34</sup> En (North, 1990) se dice: “El caso es que, después de 10 000 años de civilización, a pesar de la enorme declinación en los costos de información y de las consecuencias de los modelos de comercio internacionales neoclásicos que sugerirían convergencia, hay un contraste enorme entre las economías”.

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t},$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i^{32} \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

La LCF indica que los “Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos”.

Cuadro 3.6. Distribución porcentual del Fondo de Fomento Municipal, 1997-2014

Entidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ciudad de México	23.4	23.0	23.4	23.5	22.0	21.4	19.4	18.8	17.1	16.6	15.1	13.7	14.8	13.7	13.2	12.9	12.4	11.9
México	2.7	2.5	2.6	2.3	2.2	2.3	2.5	2.5	2.6	2.4	2.4	4.4	3.0	4.5	5.6	5.9	6.7	7.4
Puebla	4.0	4.3	4.3	4.8	5.7	5.4	5.6	5.5	5.2	5.5	5.3	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	5.3	5.4
Oaxaca	9.3	8.0	7.2	7.4	5.5	5.4	6.0	6.3	6.5	6.5	6.6	6.0	6.5	6.0	5.7	5.5	5.3	5.2
Michoacan	3.8	4.0	4.3	4.6	5.2	5.3	5.5	5.6	5.6	5.9	5.9	5.5	5.8	5.5	5.4	5.2	5.1	5.0
Veracruz	2.5	2.5	2.6	2.7	2.7	2.9	3.2	3.4	3.7	3.4	3.6	4.2	3.7	4.2	4.4	4.6	4.7	4.9
Hidalgo	4.5	4.7	5.2	4.7	4.8	5.5	5.2	5.4	5.7	6.0	6.4	5.6	6.2	5.6	5.3	5.1	4.9	4.6
Jalisco	2.4	2.2	2.7	2.8	3.2	2.9	3.2	2.8	2.9	2.8	2.9	3.6	3.0	3.6	3.8	4.0	4.1	4.3
Guanajuato	2.5	2.3	2.3	2.5	2.6	2.7	3.0	2.9	2.9	2.8	2.9	3.2	2.9	3.2	3.4	3.5	3.6	3.7
Zacatecas	3.2	3.2	3.8	4.0	4.1	3.6	3.9	4.2	4.4	4.7	5.1	4.4	5.0	4.4	4.1	3.9	3.7	3.5
Yucatán	3.5	3.8	3.8	3.8	3.4	3.5	3.8	3.7	3.7	4.0	4.3	3.9	4.2	3.9	3.6	3.5	3.3	3.2
Tamaulipas	1.4	1.4	1.7	1.9	2.4	2.3	2.7	2.6	2.9	2.9	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8
San Luis Potosí	2.5	3.2	2.9	3.0	3.3	3.1	2.9	3.1	2.9	2.7	2.9	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7
Tabasco	2.0	1.8	2.3	2.3	2.1	2.2	2.1	2.1	2.1	2.5	2.8	2.6	2.8	2.6	2.5	2.6	2.6	2.5
Nuevo León	1.6	1.6	1.6	1.4	1.6	1.4	1.6	1.4	1.3	1.3	1.2	1.7	1.4	1.8	2.0	2.3	2.3	2.5
Querétaro	1.9	1.8	1.6	1.8	2.6	2.3	2.6	3.0	3.0	3.1	3.1	2.8	3.0	2.8	2.7	2.6	2.5	2.5
Chiapas	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	1.6	1.2	1.7	1.9	2.1	2.2	2.4
Chihuahua	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	1.8	1.8	2.0	1.8	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3
Aguascalientes	2.4	2.8	3.1	3.0	2.9	3.0	3.1	3.1	3.2	3.2	3.2	2.8	3.1	2.8	2.6	2.5	2.4	2.3
Durango	2.1	2.1	2.1	2.5	2.8	2.4	2.4	2.7	2.6	2.8	2.6	2.4	2.6	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1
Morelos	3.6	3.3	3.2	3.3	3.8	4.3	3.8	3.1	3.1	3.0	2.5	2.4	2.5	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1
Nayarit	2.1	2.2	2.6	2.7	2.3	2.5	2.3	2.5	2.5	2.3	2.5	2.2	2.4	2.2	2.1	2.0	1.9	1.9
Guerrero	5.2	5.7	3.6	1.1	1.4	1.4	1.2	1.0	0.9	1.0	1.0	1.4	1.0	1.3	1.6	1.6	1.7	1.8
Sinaloa	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.4	1.2	1.4	1.4	1.5	1.7	1.8
Baja California	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.1	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8
Coahuila	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.5	1.4	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8
Tlaxcala	2.8	2.6	2.5	2.4	1.9	2.0	2.1	2.0	2.1	2.1	2.2	1.9	2.1	2.0	1.8	1.8	1.8	1.7
Quintana Roo	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.5	1.7	1.8	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6
Sonora	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.2	0.9	1.1	1.3	1.3	1.4	1.5
Colima	1.2	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5	1.7	1.7	1.7	1.5	1.7	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2
Campeche	1.1	1.0	1.0	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1
Baja California Sur	0.6	0.5	0.3	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

c) Fondo de fiscalización

El Fondo de Fiscalización (art. 4o de la LCF) se integra por el 1.25% de la RFP. De hecho, el Fondo de Fiscalización no es un nuevo fondo, se integró por las participaciones correspondientes a Coordinación en Derechos (1% de la RFP) y la Reserva de Contingencia (0.25% de la RFP); sin embargo, fueron los criterios distributivos los que se modificaron de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t}(0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t}),$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}n_i}; \quad C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1}n_i}{\sum_i VM_{i,t-1}n_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{\frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}}n_i}{\sum_i \frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}}n_i};$$

$$C4_{i,t} = \frac{RR_{i,t-1}n_i}{\sum_i RR_{i,t-1}n_i}; \quad C5_{i,t} = \frac{\frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}{\sum_i \frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}; \quad C6_{i,t} = \frac{RI_{i,t-1}n_i}{\sum_i RI_{i,t-1}n_i}.$$

Se considera para su cálculo, lo distribuido por Coordinación en Derechos y Reserva de Contingencia en 2007 ( $T_{i,07}$ ), el producto interno bruto  $PIB_i$ , cifras virtuales ( $CV_{i,t}$ ), mercancías embargadas ( $VM_{i,t}$ ), la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes ( $RR_{i,t}$ ), la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios ( $RI_{i,t}$ ) ponderados por población. Los municipios reciben como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas. Tratándose de la Ciudad de México, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

Aquí, otra vez, el fondo resulta privilegiando en 50% a las entidades con mayor población y recaudación por pequeños e intermedios contribuyentes. En 2007, el 52% de la recaudación por pequeños contribuyentes se concentraba en las siguiente entidades: Jalisco 11.5%; Ciudad de México 9.8%, Baja California 7.7%, México 7.1%, Veracruz 6.5%, Chihuahua 4.9% y Michoacán 4.1%. Y, la recaudación por intermedios, el 57% en Ciudad de México con 12.5%, México 11.2%, Baja California 7.5%, Jalisco 7.4%, Nuevo León 5.1%, Chihuahua 4.5%, Sonora 4.4% y Veracruz 4.1%.

#### d) Participaciones por IEPS

Las participaciones por concepto del IEPS (art. 3-A de la LCF) se conforma por el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y; 8% por tabacos labrados. Y, la participación correspondiente a cada entidad se distribuye en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes en cada una de ellas, de la enajenación nacional.

El 74.3% de la recaudación de bebidas alcohólicas en 2010 estaba concentrada por solo 7 entidades federativas: Ciudad de México 28%, México 18.1%, Jalisco 11.3%, Puebla 5.9%, Michoacán 4.1%, Nuevo León 3.8% y Guanajuato 3.1%. Y, la de cerveza el 47.6% en las siguientes entidades: Ciudad de México 8.2%, Nuevo León 7.6%, Jalisco 6.9%, México 6.3%, Guanajuato 4.8%, Chihuahua 4.6%, Sinaloa 4.6% y Veracruz 4.6%. Finalmente, en 7 entidades se concentra 58.2% la recaudación por tabacos labrados: México 14.1%, Ciudad de México 12.8%, Jalisco 9.6%, Nuevo León 7.9%, Guanajuato 5.3%, Puebla 4.3% y Sonora 4.2%.

De estas participaciones, los municipios reciben como mínimo el 20% de la participación que le corresponda a la entidad.

#### e) Fondo de Compensación

El único fondo con un criterio redistributivo espacial y progresivo es el Fondo de compensación (art. 4o-A de la LCF) y se integra con 2/11 de la recaudación de las cuotas a gasolinas y Diésel previstas en el art. 2o-A, frac. II de la Ley del IEPS. Sin embargo, hice notar que  $2/11 < 9/11$ . Sería conveniente que para su distribución jugara, en lugar de 2/11, los 9/11 de dicha recaudación

y fuera tomada en cuenta la misma fórmula para todas las entidades. Actualmente, la fórmula utilizada para su distribución, es la siguiente:

$$T_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} FC_t,$$

Y, se considera como variable de distribución, la proporción inversa del *PIB* no minero y no petrolero per cápita de las 10 entidades que muestren el menor nivel de él. Éste se obtiene de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

A pesar de que es el único fondo con una filosofía de equidad la Ley de Coordinación Fiscal actual, indica:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá presentar al Congreso de la Unión una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo a que se refiere esta fracción, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Dicha evaluación deberá presentarse en el mes de enero del año 2018 y posteriormente cada 5 años en caso de no modificarse las reglas de distribución.

Los municipios y demarcaciones territoriales reciben como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. Aquí, la desigualdad, al nivel municipal, se manifiesta en la distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales que, debe realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población y, a nivel de las entidades, en el diferencial de 9/11 por recaudación de la cuota a gasolina y Diésel que se concentra de forma excesiva en las entidades de mayor mercado interno.

Según el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2011, durante el ejercicio fiscal 2012 el 46% de la recaudación por los 9/11 en 2012 corresponderían a las mismas entidades que concentran la riqueza y el ingreso: México 10.9%, Jalisco 7.6%, Ciudad de México 7.2%, Veracruz 5.7%, Nuevo León 5.4% y Guanajuato 4.4%.

#### *Participaciones municipales: el caso Guerrero*

Para comprender lo ocurrido con las participaciones a municipios, y para efectos del análisis de la desigualdad que he venido desarrollando, es necesario, ahora indicar los criterios de distribución contenidos en la Ley número 251 que creó el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y estableció las bases, montos y plazos a los que se sujetaban las participaciones federales en el estado de Guerrero y que fue abrogada por el artículo séptimo transitorio de la Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero el 13 de agosto de 2010. Una hipótesis, que está fuera del alcance de mi tesis y– que sugiero como hilo conductor de otras investigaciones sobre la desigualdad municipal– que puede explicar la razón de porqué entidades con mayor mercado interno y población como el estado de México, Veracruz y Puebla registran mucha pobreza, se encontraría en el análisis de sus instituciones que establecen los criterios de distribución de participaciones y aportaciones federales a municipios.

Siendo Gobernador Constitucional de Guerrero el Lic. José Francisco Ruiz Massieu (†), se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 103, el miércoles 28 de diciembre de

1988 el texto original de la Ley 251. Hasta 2007, en dicha ley se establecía que la integración de participaciones municipales se conformaba por los porcentajes de los siguientes conceptos, a) 20% de los ingresos que percibía el Estado provenientes del Fondo General de Participaciones, b) 100% de los ingresos recibidos por el Estado correspondientes al Fondo de Fomento Municipal, c) 20% de los ingresos recibidos por el Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, d) 20% de los ingresos por concepto de participación de la recaudación del Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios en los términos del artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación

Fiscal y e) 20% de los ingresos recibidos por el Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos.

En la actualidad, los municipios de Guerrero reciben participaciones por tres fondos: a) Fondo Común (Art. 27,28 y 29 de la Ley 427); b) Fondo de Fomento Municipal (Art. 31 de Ley 427) y c) Fondo de Infraestructura a Municipios (Art. 30 de la Ley 427)

#### a) Fondo Común

Con las proporciones correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, al Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, así como del Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos, se constituía un fondo común que era distribuido, curiosamente, de una forma muy *sui géneris*, de acuerdo al grado de marginación a nivel localidad y a su población residente, de la siguiente manera: a) El 33.134% para los municipios con localidades de marginación “muy alta”, b) El 11.368% para los municipios con localidades de marginación “alta”, c) El 11.957% para los municipios con localidades de marginación “media”, d) El 10.331% para los municipios con localidades de marginación “baja” y e) El 33.210% para los municipios con localidades de marginación “muy baja”. La fórmula utilizada era:

$$PFCM_i = FC \left( \frac{PRLM_{ma}M_i}{PRLM_{ma}E} \times 0.33134 + \frac{PRLM_aM_i}{PRLM_aE} \times 0.11368 \right. \\ \left. + \frac{PRLM_mM_i}{PRLM_mE} \times 0.11957 + \frac{PRLM_bM_i}{PRLM_bE} \times 0.10331 \right. \\ \left. + \frac{PRLM_{mb}M_i}{PRLM_{mb}E} \times 0.33210 \right)$$

Donde,  $PFCM_i$  era la participación del Fondo Común correspondiente al  $i$ -ésimo municipio,  $FC$  era el monto del fondo común;  $PRLM_{ma}E$  la población de Guerrero con “muy alta” marginación,  $PRLM_aE$  la población del estado con “alta” marginación,  $PRLM_mE$  la población del estado con marginación “media”,  $PRLM_bE$  la población del estado con marginación “baja” y  $PRLM_{mb}E$  la población con marginación “muy baja”. Los numeradores de cada una de las cinco partes, correspondía a la población de cada municipio catalogada según el grado de marginación especificado en el denominador.

Ahora bien, así como la *Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen*, resulta privilegiando a la concentración espacial del ingreso. Aquí, el término *marginación* no debe confundir, porque casi pudiera creerse que en verdad se adoptaba un criterio de equidad espacial y no lo contrario. Pues, los porcentajes de cada una de las cinco partes correspondían a la proporción de la población de Guerrero según ese mismo grado de marginación. De modo que, resultaba lo mismo que la distribución del Fondo Común se realizara según la proporción directa que la población de cada municipio guardara en la población total del Estado. ¿El resultado final? era un criterio que privilegiaba a los municipios que concentran, ahora como antes, la actividad económica y la población: Acapulco, Chilpancingo, Zihuatanejo, Iguala, Taxco, Chilapa, y Tlapa.

A raíz de la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”, también el estado de Guerrero reforma la Ley 251 y se le adicionan al Fondo Común (Art. 7) el 20% del Fondo de Fiscalización percibido por el Estado y 20% del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Y, de paso, se modifican los criterios de distribución. Por imitación, se fijaron las participaciones recibidas por los municipios en 2007 ( $P_{i,07}$ ), y el excedente, 10% se distribuyó de acuerdo a la proporción directa de los ingresos propios ( $y_{i,t}$ ) de los municipios ponderados por su población ( $\alpha_i$ ), 60% según la población directa ( $\alpha_i$ ) de cada municipio y 30% según sus ingresos propios per cápita.

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FC_{07,t}(0.1C1_{i,t} + 0.6C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{y_{i,t}\alpha_i}{\sum_i^{81} y_{i,t}\alpha_i}; \quad C2_{i,t} = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{\frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}{\sum_i^{81} \frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}$$

Con arreglo a esto, la desigualdad en la distribución entre municipios siguió promoviéndose, incluso, de forma más profunda que la propia federación.

#### b) Fondo de Fomento Municipal

Según los registros administrativos que sobre Finanzas públicas estatales y municipales publica el INEGI, en 2010 el Fondo de Fomento Municipal representó el 9.6% de las participaciones de los municipios de Guerrero.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye conforme a los siguientes porcentajes: a) 40% en proporción directa a la captación de ingresos propios de cada municipio y, b) 60% en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio.

#### c) Fondo de Infraestructura a Municipios

Con el 20 por ciento del Fondo de Compensación y de la recaudación estatal de las Cuotas a la venta final de Gasolinas y Diésel, se constituye el Fondo para la Infraestructura a Municipios, mismo que se distribuye en un 70% considerando la proporción directa de la población ( $\alpha_i$ ) de cada municipio y, en el 30% restante considerando la inversa per cápita de los ingresos propios ( $\beta_{i,t-1}$ ) ponderada por la población conforme a la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = 0.7C_1 + 0.3C_2$$

Donde:

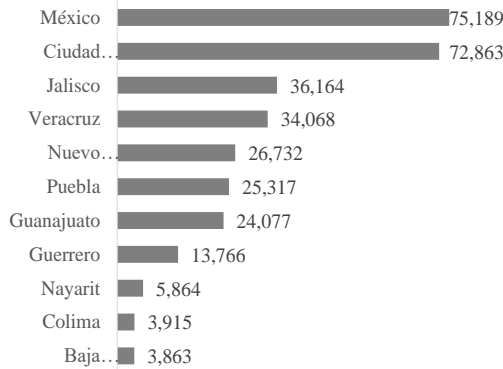
$$C_1 = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i} \quad C_2 = \frac{\frac{1}{\beta_{i,t-1}}\alpha_i}{\sum_i^{81} \frac{1}{\beta_{i,t-1}}\alpha_i}$$

No es difícil explicar respecto a este fondo, que el setenta por ciento que privilegia a los municipios con mayor nivel de riqueza y población no es compensado por el treinta por ciento que busca redistribuir ingresos a los municipios que cuentan con más pobreza, marginación y menores niveles de ingresos.

Ahora, tras haber presentado una descripción, observaciones e implicaciones del modelo de distribución de participaciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y Ley Número 427 del

Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero –ambas instituciones, principales herramientas de coordinación entre federación-entidades, en un caso y, en el otro, entre entidad-municipios de Guerrero–, y haber mostrado que espacialmente está diseñada para redistribuir una mayor cantidad de recursos a entidades o municipios con mayores niveles de riqueza, población e ingresos, enseguida lo reveló de forma empírica.

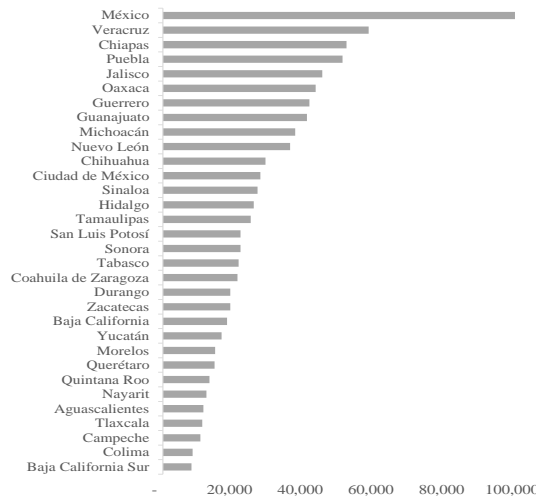
Figura 3.14. Participaciones federales a entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014



Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

En la Figura 3.14 se relacionan las siete entidades con mayores participaciones federales, tres con menores participaciones y el caso de Guerrero. En el Cuadro 3.7 puede observarse esa misma información para el resto de las entidades del año 1989 a 2014. De la gráfica puede destacarse que la relación, entre la entidad que más recibe y la que menos recibe es de 19:1. Además, que las seis entidades con mayores participaciones federales concentran el 50.2% de ellas: México 12.8%, Ciudad de México 12.4%, Jalisco 6.1%, Veracruz 6%, Nuevo León 4.5%, Puebla 4.3% y Guanajuato 4.1%.

Figura 3.15. Aportaciones federales a entidades seleccionadas (Millones de pesos), 2014



Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

Pero esto no es todo. La situación no es muy diferente en las aportaciones federales. Como se muestra en la Figura 3.15, a pesar de que se mejora la situación de entidades pobres como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, también aquí en mucho se favorece a entidades que concentran la riqueza como: México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Nuevo León y la Ciudad de México.

Cuadro 3.7. Estructura porcentual de Participaciones Federales por Entidad Federativa 1989-2014

Entidad	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
México	9.3	9.0	9.4	9.2	10.4	10.1	10.1	11.4	10.5	10.7	11.0	11.5	11.0	11.9	12.3	12.2	11.9	11.7	12.1	12.1	11.5	12.4	12.6	12.2	12.6	12.8	
Ciudad de México	20.3	19.9	19.0	17.9	17.3	15.4	15.4	13.9	15.4	13.8	13.6	13.2	13.1	13.2	11.8	11.9	12.4	13.4	12.9	12.3	12.1	12.1	11.7	11.2	11.9	12.4	
Jalisco	5.9	5.5	5.8	6.0	5.8	5.5	6.0	5.3	6.0	5.9	6.1	6.0	6.0	6.3	5.7	6.0	6.1	6.4	6.4	6.4	6.1	6.4	6.6	6.2	6.2	6.1	
Veracruz	6.0	6.2	6.3	6.2	8.6	6.9	6.7	7.9	7.0	6.7	6.1	6.0	6.3	6.2	6.5	6.0	5.7	5.6	6.1	6.2	5.5	6.0	5.9	6.1	6.1	5.8	
Nuevo León	4.4	3.8	3.8	3.8	3.9	3.5	3.6	3.3	3.5	4.6	4.7	4.5	4.6	4.8	4.7	4.6	4.7	4.9	4.8	4.9	5.1	4.7	4.8	4.6	4.6	4.5	
Puebla	2.8	2.9	3.2	3.5	3.8	3.7	3.6	3.7	4.4	3.8	3.8	4.0	3.9	4.1	4.1	4.1	4.1	3.8	4.0	3.9	4.4	4.2	4.1	4.1	4.3	4.3	
Guajuato	2.7	2.7	3.1	3.2	3.2	3.4	3.6	3.5	3.4	3.7	3.7	3.8	3.9	3.6	3.7	3.8	3.7	3.7	3.7	3.9	3.6	3.9	4.0	3.9	4.0	4.1	
Chiapas	4.0	4.1	4.0	3.8	3.7	3.6	3.6	3.9	3.8	3.7	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	4.0	4.0	4.0	3.9	4.0	4.4	4.0	4.2	4.2	4.0	4.0	
Tabasco	6.1	5.8	4.8	4.8	4.3	4.7	4.1	4.7	4.3	5.2	5.1	4.8	4.8	5.0	5.1	5.0	5.2	4.7	4.1	3.8	4.2	3.8	3.6	3.7	3.6	3.3	
Michoacán	2.0	2.1	2.4	2.8	2.7	2.9	2.7	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	2.8	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9	3.0	2.8	3.0	3.1	3.7	3.2	3.2	
Chihuahua	3.0	2.7	2.9	3.1	2.8	2.8	2.7	2.6	2.8	2.9	3.0	2.9	3.1	3.0	3.1	3.0	2.9	2.8	2.8	2.9	3.1	2.8	2.7	3.1	2.9	2.9	
Sonora	3.6	3.7	3.6	3.6	3.0	3.1	3.2	2.8	3.2	3.1	3.1	3.1	3.0	3.2	2.9	3.0	3.1	3.0	3.1	3.0	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9
Tamaulipas	3.2	3.2	3.2	2.8	2.4	2.6	2.5	2.5	2.9	2.5	2.8	2.8	2.9	2.7	2.7	2.9	2.8	2.7	2.8	2.8	3.1	2.9	2.8	2.9	2.7	2.9	2.9
Oaxaca	1.5	1.7	2.0	2.2	2.3	2.4	2.2	2.8	2.6	2.5	2.5	2.5	2.4	2.3	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	
Baja California	3.3	3.2	3.1	3.0	2.6	2.7	3.1	2.6	2.7	2.7	2.7	2.8	2.7	2.6	2.8	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	3.2	3.0	2.7	
Sinaloa	3.0	2.9	2.8	3.1	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.5	2.7	2.4	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.8	2.6	2.5	2.5	2.4	2.5	
Coahuila	2.5	2.5	2.4	2.4	2.3	2.4	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5	2.4	2.5	2.3	2.4	2.2	2.3	2.5	2.4	2.5	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.4
Guerrero	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.4	2.3	2.2	2.3	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1	1.9	2.1	2.0	2.0	2.1	2.0	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3
San Luis Potosí	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0
Hidalgo	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6	1.4	1.5	1.5	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	1.6	1.7	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7
Yucatán	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
Querétaro	1.2	1.2	1.4	1.6	1.5	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
Morelos	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.5	1.3	1.4	1.4
Quintana Roo	0.6	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4
Durango	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Zacatecas	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Campeche	1.1	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2	1.1	1.1
Aguascalientes	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Tlaxcala	1.0	1.2	1.2	1.2	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Nayarit	0.9	1.0	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.1	1.0	1.1	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Colima	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Baja California Sur	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



*Aportaciones federales*

El ramo 33 es un renglón presupuestal del gobierno federal y agrupa ocho fondos de aportaciones que se distribuyen a las entidades y municipios y surge de la consolidación, en un solo concepto, de una serie de recursos que previamente se distribuían a través de los ramos 11, 12, 25 y 26<sup>36</sup> y cuya asignación se plasmó el 29 de diciembre de 1997 (SHCP, 2016), con la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que originalmente comprendía los siguientes cinco fondos: a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y e) Fondo de Aportaciones Múltiples. En el año 1999 se le añaden el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Y, finalmente, el 27 de diciembre de 2006 se incorpora el Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Cuadro 3.8. Estructura porcentual de Aportaciones Federales por Entidad Federativa 2001-2014

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
México	9.4	9.3	9.3	9.5	9.3	9.5	9.4	9.5	10.3	10.1	10.1	10.3	10.4	11.0
Veracruz	7.4	7.5	7.5	7.3	7.3	7.1	7.2	6.8	7.0	6.7	6.8	6.6	6.8	6.5
Chiapas	5.2	5.4	5.3	5.5	5.7	5.3	5.5	5.4	5.0	5.3	5.3	5.8	5.9	5.8
Puebla	4.8	4.7	4.9	4.8	4.9	4.6	4.9	4.9	4.9	4.9	5.4	5.2	5.2	5.6
Jalisco	5.6	5.5	5.7	5.6	5.6	5.2	5.0	4.7	5.1	5.5	5.7	5.2	5.1	5.0
Oaxaca	4.9	5.3	4.9	5.2	4.7	5.3	5.3	5.2	5.6	5.5	4.9	5.1	4.7	4.8
Guerrero	5.1	5.0	4.9	4.6	4.4	4.4	4.5	4.3	4.0	4.3	4.6	4.5	4.4	4.6
Guanajuato	3.8	3.8	3.8	3.7	3.9	3.6	3.3	3.8	4.1	4.0	4.3	4.2	4.3	4.5
Michoacán	4.7	4.6	4.4	4.5	4.4	4.2	4.5	4.4	4.0	4.4	4.2	4.0	3.9	4.1
Nuevo León	3.8	3.7	3.6	3.6	3.8	3.8	3.7	3.5	3.8	3.5	3.4	4.3	3.9	4.0
Chihuahua	3.1	3.2	3.4	3.6	3.2	3.5	3.1	2.9	2.9	3.1	2.9	2.8	3.6	3.2
Ciudad de México	2.5	2.3	2.7	2.8	2.6	3.0	2.8	3.9	4.3	3.4	3.3	2.9	3.0	3.1
Sinaloa	2.6	2.6	2.7	2.5	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9	2.8	3.1	3.0
Hidalgo	2.9	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	3.0	2.9	2.7	2.6	2.8	3.1	2.8	2.8
Tamaulipas	3.5	3.5	3.5	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.1	3.2	2.9	2.9	2.8	2.8
San Luis Potosí	2.7	2.7	2.8	3.0	2.8	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6	2.6	2.6	2.5	2.4
Sonora	2.5	2.5	2.5	2.4	2.2	2.4	2.3	2.4	2.5	2.9	2.9	3.0	3.0	2.4
Tabasco	2.5	2.3	2.4	2.8	3.3	3.4	2.8	3.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.4	2.4
Coahuila	2.8	2.8	2.7	2.8	2.9	2.7	2.8	2.7	2.9	2.3	2.3	2.4	2.4	2.3
Durango	2.2	2.3	2.1	1.9	2.0	1.9	2.1	1.9	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1
Zacatecas	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	2.1	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	2.1
Baja California	2.8	2.8	2.9	2.6	2.7	2.7	2.5	2.2	2.4	2.4	2.3	2.0	2.0	2.0
Yucatán	1.9	1.8	1.8	1.7	2.1	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	2.1	1.8
Morelos	1.8	1.8	1.7	1.6	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7	1.5	1.6	1.6
Querétaro	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.6	1.6	1.6
Quintana Roo	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	1.6	1.4	1.3	1.3	1.5	1.5	1.5
Nayarit	1.5	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
Aguascalientes	1.1	1.1	1.3	1.2	1.2	1.3	1.2	1.3	1.1	1.2	1.4	1.4	1.5	1.3
Tlaxcala	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1	1.3	1.4	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2	1.2
Campeche	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.5	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Colima	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	1.0	1.0	0.9	0.9
Baja California Sur	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	1.0	0.8	0.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI.

<sup>36</sup> Ramo 11 (Educación), Ramo 12 (Salud), Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica), Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo de Regiones en Pobreza)

Se ha dicho que el propósito de las aportaciones es fomentar la equidad y el espíritu solidario entre las entidades o municipios, pero por lo mostrado en el Cuadro 3.8, eso no es tal. Sin embargo, más bien el propósito de la descentralización del gasto fue brindar certidumbre jurídica en la disponibilidad de recursos que ya se les transferían de forma desigual a las entidades y condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos relacionados con la educación, salud, infraestructura, seguridad pública, etc, establecidos en la ley<sup>37</sup>.

Ahora bien, porque de los ocho fondos que comprenden las aportaciones son los más directamente relacionados con la infraestructura, aquí sólo analizaré el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (2.5% de la Recaudación Federal Participable) que favorece en el caso de las entidades la equidad; pero que la distribución que realiza el estado de Guerrero a municipios, favorece la desigualdad; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (2.35% de la Recaudación Federal Participable) que favorece la desigualdad y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (1.4% de la Recaudación Federal Participable) con un criterio, *relativamente*, equitativo. En términos globales, 2.5 puntos que favorecen la equidad, menos 2.35, la desigualdad y 1.4 puntos, erráticamente, la equidad; creo que prevalece la desigualdad.

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina, sólo para efectos de referencia como el 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Así, del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

La ley dice que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciben los Estados y los Municipios deben ser destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros, en el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y, el Fondo de Infraestructura Social Estatal en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

La distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal es realizada por cada entidad a sus municipios y, debe emplearse la misma fórmula que la federación emplea para el caso de las entidades (Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal). De entre la mayoría de los criterios para la distribución de las participaciones y aportaciones, la fórmula establecida para la distribución de este fondo enfatiza un carácter redistributivo progresivo hacia entidades o aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, la cual es identificada mediante la Masa Carencial<sup>38</sup>. Sin embargo, dicho carácter redistributivo se anula cuando en

<sup>37</sup>Un análisis administrativo, contable y económico— fuera del alcance de este trabajo— mostraría que la mayor parte de las aportaciones son dirigidas a gasto corriente.

<sup>38</sup>Su cálculo toma en cuenta: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Para su cálculo véase Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

aquellos casos en que la disponibilidad de información no permite emplear el concepto de Masa Carenial<sup>39</sup> y se termina empleando un criterio poblacional conforme a cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas  $\beta_{i=1..4} = 25$ , las variables son: a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos ( $R_{i1}$ ) respecto de la población del Estado en similar condición; b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir ( $R_{i2}$ ) respecto de la población del Estado en igual situación; c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle ( $R_{i3}$ ), respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad ( $R_{i4}$ ), entre la población del Estado en igual condición. La fórmula utilizada es:

$$IMP_i = R_{i1}\beta_1 + R_{i2}\beta_2 + R_{i3}\beta_3 + R_{i4}\beta_4$$

b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Por otra parte, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se integra, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia con el 2.35% de la recaudación federal participable (Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal). El Fondo se entrega a los Municipios, por conducto de los Estados. Para el caso de la Ciudad de México y Municipios, el fondo se integra por el 0.2123% de la recaudación federal participable. La ley establece que se destina “a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”.

Es fácil ver, que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal básicamente contempla un criterio inequitativo, pues, la variable que se utiliza para su distribución es la proporción directa poblacional de las entidades y municipios y que favorece a las entidades o municipios que concentran la actividad económica y la población y no a las que más lo necesitan para su desarrollo. En el caso del distrito el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial es asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Artículo 38 de la LCF).

c) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integra con recursos por el 1.40 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución entre entidades federativas contempla el monto que les fue entregado en 2007 ( $T_{i,07}$ ), más el incremento respecto a ese año según el inverso del Producto Interno Bruto Estatal per cápita ( $PIB_{pc_i}$ ) atenuado por la población ( $n_i$ ).

<sup>39</sup> En realidad, las entidades eligen qué fórmula emplear. En Guerrero se emplea la fórmula alternativa que acentúa la desigualdad.

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} \times C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIB_{pc_i}} n_i}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIB_{pc_i}} n_i}$$

Conforme al artículo 47 de la LCF, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas deben ser destinados: a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; al saneamiento financiero de las finanzas de las entidades; para apoyar el saneamiento de pensiones; la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, así como para modernización de los catastros; modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; los sistemas de protección civil; a la educación pública; para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

El carácter desigual del fondo se manifiesta en el uso discriminado del tamaño de la población en la distribución hecha hasta 2007 y, aunque ligeramente disminuido en su segunda parte al considerar la inversa del Producto, de todas formas al multiplicarlo por el cuadrado de la población el efecto total resulta favoreciendo a algunas entidades con una alta concentración de la actividad económica como México, Veracruz, Puebla y Jalisco.

d) Financiamiento por aportaciones a municipios de Guerrero

Las aportaciones correspondientes a municipios de Guerrero se establecen en la Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del estado. En ella se establece que los fondos a favor de los municipios son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ambos fondos normados según el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Y, un tercer fondo de aportación estatal indicado en el artículo 48 de la Ley número 427. Este último, quiero decir el Fondo de Aportaciones

Estatales para la Infraestructura Social Municipal se conforma con el 30 por ciento del Fondo de Compensación y de la recaudación Estatal de las Cuotas a la Venta Final de Gasolinas y Diésel a que se refiere el artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Su distribución considera en un 70% la proporción directa poblacional ( $\alpha_i$ ) de cada municipio y, en un 30% sus ingresos propios ( $y_{i,t}$ ) per cápita de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$FAEIM_{i,t} = 0.7C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t}$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i} \qquad C2_{i,t} = \frac{\frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}{\sum_i^{81} \frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}$$

Puede verse, que la fórmula aquí utilizada es semejante a la que se emplea en el Fondo de Infraestructura a Municipios, excepto que en la primera 30% se distribuye con un criterio más equitativo atenuado por el cuadrado de la población.

En general, como se habrá advertido, las entidades con menor nivel de riqueza y población son las menos favorecidas por el sistema federal. El criterio que prevalece en la mayoría de los fondos es un criterio directamente proporcional a la concentración de la riqueza, el ingreso o la población.

Así, los criterios de distribución federal y estatal no responden a principios que impulsen el crecimiento y desarrollo del país, por el contrario, se impulsa la desigualdad sin que ésta implique una mejor situación de la mayoría de las entidades y municipios. El diseño institucional concentra de forma desproporcionada los beneficios de la unión federal en solo algunas entidades y municipios.

Uno de los objetivos de esta investigación es comprobar la existencia de esa fuerte asociación entre la participación del PIB y la participación de las transferencias que le corresponden a cada una de las entidades para el periodo 1990-2013. Para esto, se utilizaron datos panel para una muestra de 32 entidades federativas. En dicha muestra, están representados todas las entidades.

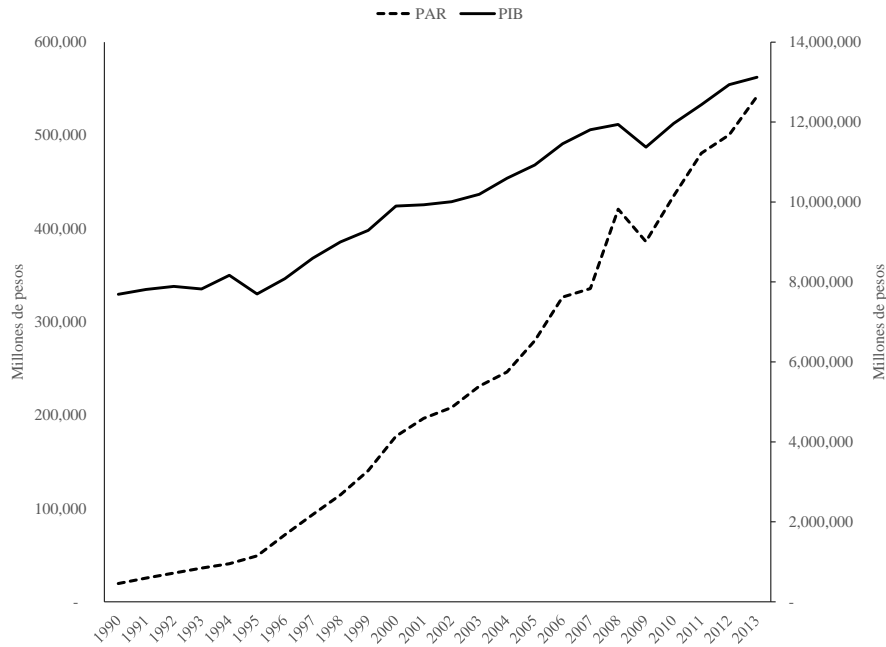
La idea fundamental en el análisis es verificar el impacto de la participación de las transferencias federales sobre la participación del PIB por entidad en México. Las variables están expresadas en términos de porcentaje. La variable dependiente es el Producto Interno Bruto por Entidad y fue obtenido del Banco de Información Económica (BIE) publicado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Sin embargo, para construir una base de datos tipo panel, es necesario tener los datos de las Entidades para cada uno de los años del periodo de tiempo seleccionado para el análisis.

Para el caso de la variable independiente se tomaron los datos de participaciones federales de los Registros Administrativos de las Finanzas públicas estatales y municipales. Estas participaciones federales representan las transferencias que el gobierno federal realiza a las Entidades Federativas vía el ramo 28. Este tipo de transferencias son denominadas no condicionadas, ya que pueden ser asignadas a cualquier tipo de gasto según determine la entidad federativa, a diferencia de las aportaciones cuyo destino final está etiquetado. Al igual que la variable dependiente, las transferencias federales están expresadas en porcentajes.

En la Figura 3.16 se presenta el comportamiento del Producto Interno Bruto de las Entidades a nivel nacional y las transferencias por participaciones federales. Podemos observar cómo las Participaciones Federales siguen la misma tendencia que el PIB. Para los años 2008 a 2010 es evidente una caída pronunciada en las participaciones, la cual se ve reflejada en el PIB.

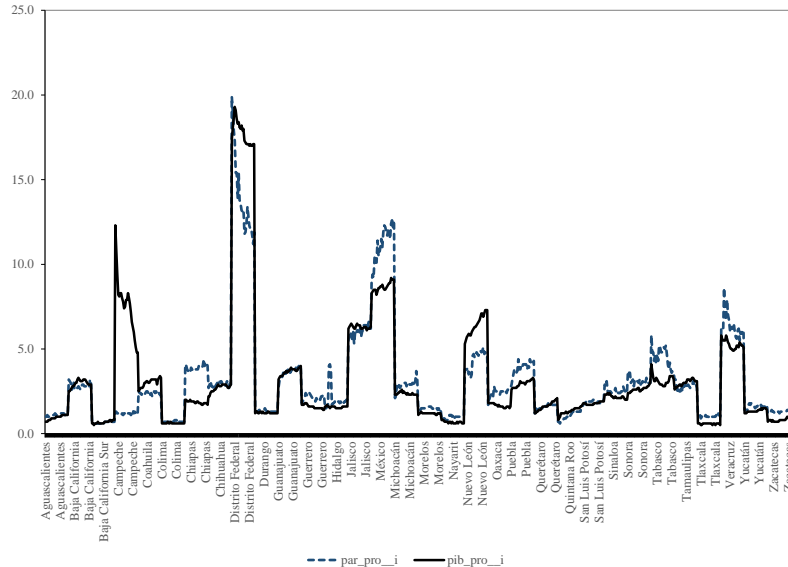
En la Figura 3.17 se presenta el comportamiento del Producto Interno Bruto por Entidad y las transferencias por participaciones por entidad. Puede observarse cómo las Participaciones por entidad siguen la misma proporción que el PIB de la entidad de estudio.

Figura 3.16. Relación entre el Producto Interno Bruto y las Participaciones Federales



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica de INEGI y los Registros Administrativos de las Finanzas públicas estatales y municipales

Figura 3.17. Panel de datos de las 32 Entidades: relación del PIB por entidad y Participaciones (%), 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica de INEGI y los Registros Administrativos de las Finanzas públicas estatales y municipales.

El modelo a estimar utiliza las variables descritas anteriormente en porcentajes. La especificación econométrica es la siguiente:

$$y_{it} = F(p_{it}), \frac{d(p_{it})}{dy_{it}} > 0$$

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 p_{it} + e_{it}$$

Donde  $i = 1, \dots, 32; t = 1990, \dots, 2013$

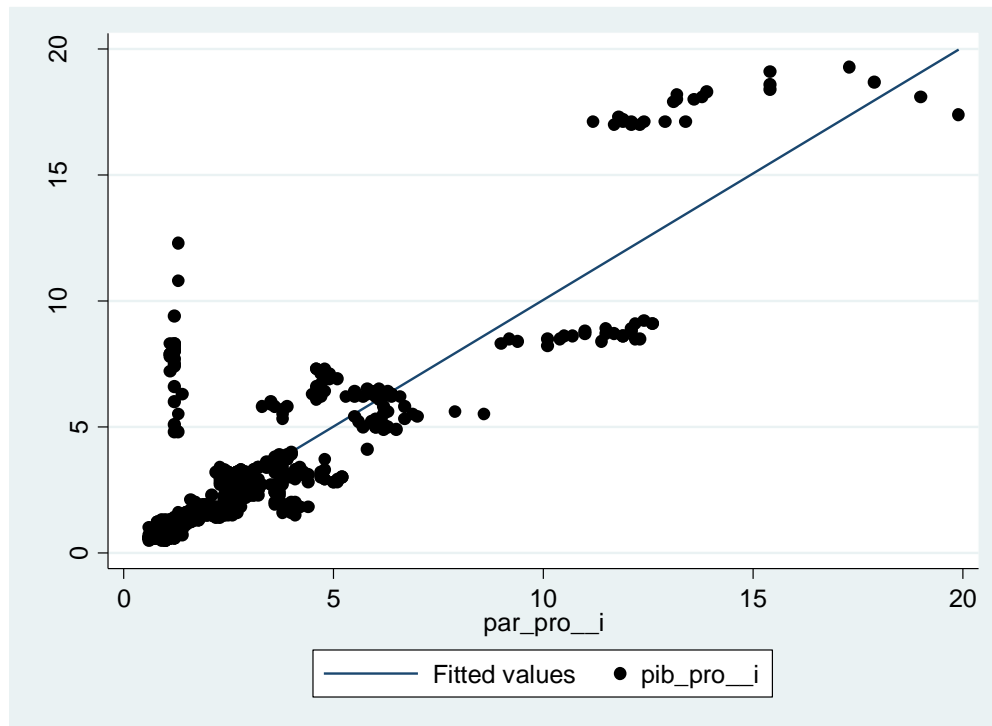
En la especificación,  $y_{it}$  representa el nivel de partición de la entidad  $i$  en el producto nacional;  $p_{it}$  la participación de las transferencias federales de la entidad  $i$  en el total de ellas y  $e$  indica el término de error.

Existen diferentes modelos que pueden utilizarse en datos tipo panel. Para seleccionar el mejor de ellos, es necesario hacer pruebas sobre el comportamiento de las variables que se están utilizando. De acuerdo a los resultados obtenidos, el mejor modelo panel a utilizar debe ser de efectos fijos, así como controlar los problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad grupal. Para obtener resultados robustos y confiables se utiliza una regresión Prais-Winsten con Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE por sus siglas en inglés). Este modelo permite corregir autocorrelación, heteroscedasticidad y efectos temporales. Sin embargo, dado que las pruebas indican que los efectos fijos son relevantes en el panel de datos, se incorporaron *dummies* de estado como de año. Se concluyó que la variable *dummies* temporales no son conjuntamente significativas y no pertenecen al modelo, en cambio las *dummies* asociada a cada estado sí.

Las estimaciones realizadas para calcular el efecto del peso de las participaciones sobre el peso del Producto Interno Bruto de cada una de las entidades de México se presentan en la Cuadro 3.9. Recordemos que las variables están expresadas en porcentajes. La regresión muestra evidencia de una relación directa por parte de las participaciones en el peso correspondiente del PIB de cada entidad en el PIB nacional en el periodo analizado. El coeficiente de las transferencias federales en todos los casos con una significancia al 5%.

El valor  $R^2$  indica que la relación es muy estrecha. Las pruebas realizadas indican que un aumento en 1% en el nivel de transferencias federales incrementa el gasto público en 0.1%. La constante y el coeficiente son altamente significativos, por lo que es posible concluir que en el periodo de 1990 a 2013, que el peso del PIB que cada entidad tiene ha sido estimulado por el monto porcentual de las transferencias que reciben las entidades del gobierno federal vía el ramo 28.

Figura 3.18. Dispersión de datos panel: Producto Interno Bruto y las Participaciones federales, 1990-2013



Cuadro 3.9. Resultados del panel de datos balanceado de 32 secciones cruzadas y 768 observaciones para el grupo de Entidades Federativas, 1990-2013

Participación del PIB	Coefficiente	Error estándar	z	P >  z	Intervalo de Confianza 95%	
Proporción de participaciones	0.071	0.027	2.63	0.009	0.018	0.124
Id 2	1.856	0.075	24.64	0.000	1.700	2.000
Id 3	-0.235	0.035	-6.55	0.000	-0.305	-0.164
Id 4	6.796	0.556	12.21	0.000	5.700	7.887
Id 5	1.975	0.074	26.62	0.000	1.830	2.121
Id 6	-0.303	0.041	-7.34	0.000	-3.850	-0.223
Id 7	0.710	0.100	7.07	0.000	0.513	0.906
Id 8	1.608	0.070	22.97	0.000	1.470	1.745
Id 9	15.803	0.414	38.16	0.000	14.990	16.615
Id 10	0.269	0.051	5.21	0.000	0.168	0.371
Id 11	2.542	0.080	31.40	0.000	2.383	2.700
Id 12	0.571	0.067	8.43	0.000	0.438	0.704
Id 13	0.572	0.060	9.40	0.000	0.452	0.691
Id 14	5.001	0.147	33.99	0.000	4.713	5.289
Id 15	7.023	0.282	24.89	0.000	6.471	7.576
Id 16	1.292	0.074	17.38	0.000	1.147	1.438
Id 17	0.221	0.041	5.31	0.000	0.139	0.303
Id 18	-0.254	0.059	-4.26	0.000	-0.371	-0.137
Id 19	5.225	0.151	34.46	0.000	4.928	5.523
Id 20	0.635	0.071	8.83	0.000	0.494	0.776
Id 21	1.811	0.088	20.48	0.000	1.638	1.985
Id 22	0.657	0.048	13.60	0.000	0.562	0.751
Id 23	0.346	0.035	9.65	0.000	0.276	0.416
Id 24	0.779	0.043	18.09	0.000	0.694	0.863
Id 25	1.128	0.073	15.27	0.000	0.983	1.273
Id 26	1.555	0.071	21.69	0.000	1.414	1.695
Id 27	2.053	0.155	13.17	0.000	1.747	2.359
Id 28	1.919	0.065	29.11	0.000	1.791	2.049
Id 29	-0.360	0.048	-7.44	0.000	-0.455	-0.265
Id 30	3.990	0.184	21.62	0.000	3.629	4.353
Id 31	0.368	0.032	11.44	0.000	0.305	0.431
Id 32	-0.154	0.048	-3.21	0.001	-0.249	-0.060
Constante	0.859	0.047	18.21	0.000	0.767	0.952
Rho	0.690					
R <sup>2</sup>	0.970					
Prob > chi <sup>2</sup>	0.000					

### 3.1.4 El resto del gasto federal también es desigual

El desigual sistema federal mexicano *también* se manifiesta en la desigual distribución del *gasto federal* directo que el gobierno federal destina a las entidades federativas, el cual representa una porción importante del gasto público general restante, pues constituye casi el 63% de este (ver Cuadro 3.10).



Cuadro 3.10. Estructura del gasto por nivel de gobierno, 2007-2012

Año	Total	Federal	Estatal	Municipal
2007	100	64.1	29.2	6.7
2008	100	66.2	27.2	6.6
2009	100	61.7	30.9	7.3
2010	100	62.0	31.0	7.0
2011	100	61.7	31.2	7.1
2012	100	62.4	30.9	6.7
Promedio	100	63.0	30.1	6.9

Fuente: INEGI, El ingreso y gasto público en México

Esta marcada distribución desigual se observa en entidades que reciben o han recibido proporciones muy altas de gasto, mientras que otras una proporción baja. Esas proporciones desiguales, temporalmente, configuraron— en las que ahora son las entidades con mayores rezagos— condiciones en infraestructura generales que no son propicias al crecimiento económico. Como indican (Dávila, Kessel, & Levy, 2002; Ros, 2015; Lomelí, 2012) buena parte del rezago en infraestructura de México se concentra en el sur del país y se remonta a siglos atrás. Indican que la concentración de la infraestructura en las áreas urbanas del centro y norte del país tiene sus orígenes en el periodo colonial y fue reforzada posteriormente por las políticas de infraestructura de los gobiernos independientes. Básicamente (Dávila, Kessel, & Levy, 2002; Ros, 2015) señalan que:

1. Durante la colonia la corona española estableció rutas de transporte que conectaban los centros de producción minera con el principal puerto, Veracruz, y que hacían llegar importaciones que llegaban desde España del puerto hacia el centro del país.
2. Durante el Porfiriato la construcción de la red ferroviaria reforzó la concentración de la red de transporte que conectó a la ciudad de México con el puerto de Veracruz y luego a la capital con las áreas mineras y agrícolas del centro y el norte. Sin embargo, el sistema ferroviario no vinculó a los estados del sur con el resto del país debido a la falta de recursos minerales en esos estados, su topografía y las largas distancias que los separan del mercado norteamericano.
3. Destacan la ausencia de ejes costeros en el norte del Golfo de México. Ello se traduce en que toda la carga del sur y sureste y de la península de Yucatán tenga que pasar por el centro del país para llegar al mercado de Estados Unidos.
4. Asimismo, el sistema nacional de autopistas que se construyó a partir de la década de 1920 contribuyó también al rezago del sur en materia de infraestructura. Los principales proyectos en los años cincuenta conectaron principalmente el centro con el norte del país. La ciudad de México está enlazada con las principales ciudades cercanas y con el norte del país a través de autopistas de cuatro carriles. Estas también existen en el eje costero de Sonora y Sinaloa. En contraste, no hay autopistas de cuatro carriles en el norte del Golfo de México ni en la costa del Pacífico en el sur.
5. La conjunción del sistema ferroviario y del sistema de autopistas de cuatro o más carriles resulta en la ausencia de ejes costeros del norte del Golfo de México y del sur del Pacífico. Ello obliga a que las exportaciones del sureste pasen por el centro del país a un elevado costo.

Figura 3.19. El sistema ferroviario de México



Fuente: Elaboración con ArcGis con datos de INEGI

6. La desventaja en infraestructura provocada por las políticas en materia de transporte se vio también reforzada por las políticas agrícolas que adoptó el país. La distribución regional de las inversiones federales en infraestructura hidroagrícola (ver Figura 3.20. b) [además de autopistas (Figura 3.20) y electricidad (Figura 3.21)] ha beneficiado principalmente al norte. Esas inversiones beneficiaron principalmente a los estados del norte (Baja California Norte, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) donde se llevaron a cabo el 53% de las inversiones en irrigación entre 1940 y 1970. Con la realización de estas obras y los apoyos otorgados, los estados del norte de la república se convirtieron en grandes productores de granos, hortalizas y ganado bovino.

Figura 3.20. Sistema de autopistas a) y canales de riego b) en México



Fuente: (Dávila, Kessel, & Levy, 2002) con base en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, SCT, 1999 y ArcGis.

En suma, la combinación de políticas de transporte, agrícolas y de infraestructura en general ha tenido globalmente un efecto directo en el desarrollo desigual de la infraestructura en México, al favorecer la infraestructura y la actividad económica en el centro y el norte, descuidando a la mayoría de las entidades. Y por tanto, de acuerdo a (Ros, 2015) los efectos del rezago en infraestructura han sido dos: a) el rezago de la productividad de la actividad económica de las

entidades marginadas y b) asimismo la elevación de los costos que reduce el acceso a los mercados, con un efecto adverso en su productividad.

Figura 3.21. Sistema eléctrico nacional



Fuente: Elaboración con ArcGis con datos de INEGI

Lo anterior encaja con las observaciones que sobre el desarrollo regional de México hicieran Cordera y Tello (1981):

El atractivo que ofrecen los grandes núcleos urbanos para las actividades industriales se ve favorecido por la inversión pública en servicios urbanos baratos y mejoras en las comunicaciones, con el consiguiente aumento de la migración rural. Por otra parte, los grupos sociales favorecidos con este esquema de crecimiento presionan al Estado demandando más y mejores servicios públicos. Esto ha generado una transferencia real de recursos del campo hacia las ciudades y de las ciudades medianas hacia la capital. El desarrollo de unas cuantas regiones ha provocado el empobrecimiento de muchas otras.

El desigual desarrollo regional tiende a agudizarse. Los parciales esfuerzos para detenerlo acentúan, paradójicamente, las diferencias: la inversión y los salarios a ella asociados, en lugar y momentos dados, son fundamentalmente satisfechos por bienes –maquinaria, equipo y artículos de consumo– producidos en zonas de mayor desarrollo relativo. Se genera así un círculo vicioso: la derrama de recursos en zonas deprimidas beneficia relativamente más a las regiones desarrolladas, y surgen, en las primeras, enclaves de modernidad rodeados de una miseria que los sustenta, de la misma manera que estos enclaves en buena medida apoyan a las zonas favorecidas por el desarrollo.

En suma, con una política de gasto federal desigual quedó establecida la excesiva concentración de la actividad económica (*PIB*) y población (*P*) en algunas entidades y municipios, que permite–según hemos visto– a algunos obtener un mayor nivel de ingresos propios (*T*) y, por otra parte, haciendo uso de esas mismas variables desiguales, se obtiene una desigual distribución de la suma de *participaciones* y *aportaciones* distribuidas entre entidades vía Coordinación Fiscal.

Y como puede notarse en la Figura 3.22 y Cuadro 3.11 lo anterior no es reciente, esta política desigual queda en evidencia por la evolución del PIB estatal desde 1940 y ha venido en aumento, así lo muestran las entidades de México, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Guanajuato, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en 1940 ya eran desiguales y 74 años después lo continúan siendo.

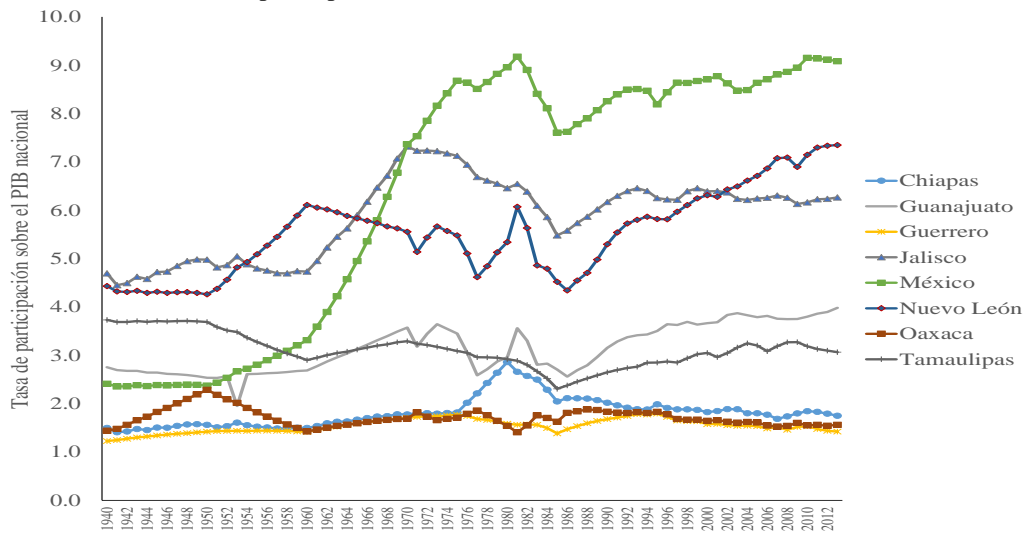
Cuadro 3.11. Producto Interno Bruto per cápita por estados, 1940-2014  
(Pesos a precios de 2008)

Entidad	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Ciudad de México	80,599	77,448	104,841	105,353	143,365	162,497	168,658	209,076	214,452	229,850	254,147
Nuevo León	40,241	50,963	89,229	100,641	130,414	129,858	124,702	160,934	172,558	181,564	196,616
Coahuila	37,891	42,937	54,678	74,477	97,564	96,847	99,354	128,983	138,158	138,123	154,442
Querétaro	27,851	14,052	17,970	49,356	73,876	87,517	85,642	113,772	116,707	127,026	147,967
Quintana Roo	48,125	62,991	21,202	60,704	99,686	121,068	128,015	136,199	136,101	132,179	139,142
Sonora	32,678	52,828	61,962	87,431	93,781	102,578	96,369	118,348	119,148	124,324	137,017
Baja California Sur	28,888	48,320	50,413	105,936	132,271	150,644	128,631	143,909	148,958	140,659	131,504
Aguascalientes	22,332	13,407	18,741	42,480	58,252	71,618	74,171	99,395	103,308	110,101	128,546
Colima	38,464	33,674	33,603	64,881	94,464	109,541	99,748	114,878	109,462	104,089	111,999
Baja California	107,074	100,449	85,545	94,491	114,590	115,091	101,239	130,503	121,392	110,447	111,173
Jalisco	16,467	25,533	30,873	68,977	91,742	89,469	80,331	100,047	101,044	100,328	108,310
Tamaulipas	37,032	42,103	41,347	64,248	86,290	82,814	79,477	100,322	105,851	106,755	108,007
Chihuahua	19,853	32,396	37,646	43,290	55,387	67,906	68,810	93,712	96,659	95,894	104,023
Guanajuato	13,089	17,093	24,675	48,898	61,098	60,858	61,207	77,752	84,578	82,849	96,504
Campeche	22,426	29,411	35,355	54,494	67,675	245,764	138,593	150,484	154,823	111,042	95,152
Sinaloa	25,668	35,333	50,981	64,851	71,925	79,109	75,042	83,458	88,283	92,357	93,354
Yucatán	29,038	30,775	36,760	47,047	64,444	66,048	63,297	78,805	84,287	89,890	93,303
San Luis Potosí	14,404	24,816	21,215	38,601	52,841	61,577	58,613	73,201	80,531	85,215	92,654
Durango	35,589	25,988	27,349	46,059	63,614	70,364	67,908	79,732	88,530	87,913	90,879
Morelos	18,838	24,341	28,515	48,409	60,340	71,567	63,416	75,073	81,542	78,080	82,058
Zacatecas	10,463	18,031	16,310	31,248	39,166	45,081	45,206	50,198	61,806	77,212	80,613
Veracruz	26,807	52,261	58,761	61,490	75,075	66,253	61,257	66,826	72,077	77,473	78,765
Tabasco	17,812	21,483	36,168	50,591	239,931	89,423	61,313	64,294	68,851	76,450	78,097
Hidalgo	14,401	16,945	20,877	39,187	65,559	63,417	55,063	68,679	70,478	71,263	76,009
Nayarit	19,468	30,249	30,676	57,277	73,721	72,381	59,340	68,222	70,977	72,249	73,047
México	10,470	15,276	27,816	59,712	73,561	64,664	53,852	65,793	67,364	72,168	72,633
Michoacán	9,865	15,633	15,550	35,873	51,984	49,449	49,899	59,676	63,230	63,662	69,681
Puebla	8,963	16,111	16,430	35,034	50,262	48,158	44,051	57,814	60,868	64,933	68,585
Tlaxcala	12,489	14,373	14,990	32,884	54,565	59,560	48,445	60,071	56,028	56,548	57,555
Guerrero	8,316	13,836	19,025	33,179	46,735	49,290	47,293	50,636	53,851	54,043	55,360
Oaxaca	6,003	14,402	13,139	26,057	40,390	46,711	43,676	47,298	50,159	48,833	52,379
Chiapas	10,039	14,158	18,066	32,275	78,160	44,336	39,149	42,265	42,057	42,197	41,427

Fuentes: elaborado con información obtenida de (Germán-Soto, 2005) y del INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa, y Censos y Conteos de población y Vivienda.

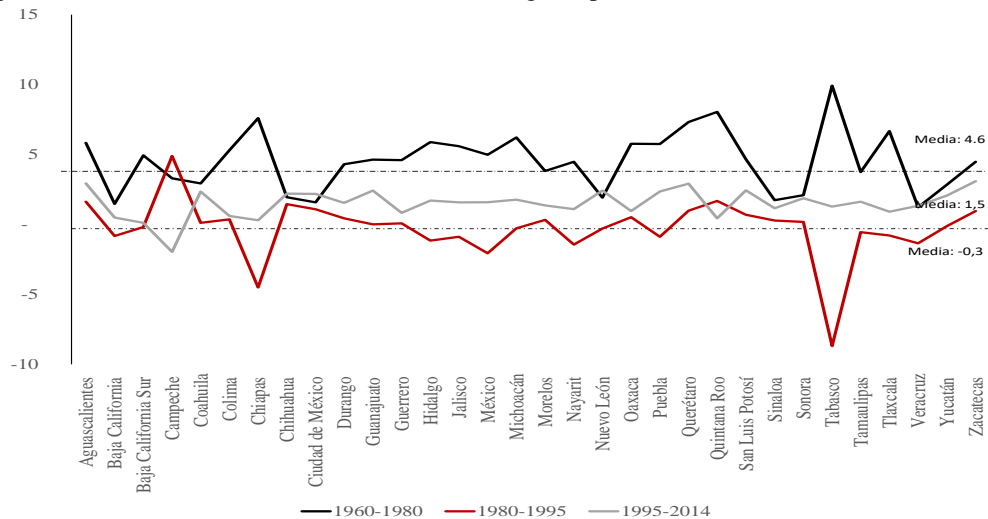
Se pueden destacar tres periodos en que las políticas de gasto aplicadas por el Estado federal han tenido incidencia en el desarrollo económico y la redistribución económica entre entidades federativas. El primer periodo, 1960-1980, se destaca por un incremento del ingreso per cápita y una reducción tenue de las desigualdades entre entidades. El segundo va de 1980 a 1995, se caracteriza por la recesión económica nacional y el aumento de la desigualdad del ingreso entre los estados. El tercer periodo, entre 1995 y 2014, considerado como el de la recuperación parcial, sobresalió por la crisis financiera mundial (Véase Figura 3.23). En resumen, las desigualdades entre entidades han continuado.

Figura 3.22. Dinámica de la participación estatal en el PIB nacional (estados seleccionados), 1940-2014



Fuentes: elaborado con información obtenida de (Germán-Soto, 2005) y del INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa.

Figura 3.23. Tasa de crecimiento media anual del ingreso por habitante de las entidades, 1960-2014



Fuente: elaborado con información obtenida de (Germán-Soto, 2005) y del INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa.

### 3.1.4.1 Primer periodo

Entre 1960 y 1980, el PIBc nacional a precios constantes de 2008 pasó de 45,662 a 92,947 pesos, una variación porcentual media anual de 3.6%. En cuanto al desempeño económico por entidad, se observa un incremento notable del PIBc para todos los estados y, en paralelo, una disminución de las desigualdades en los niveles del PIBc.

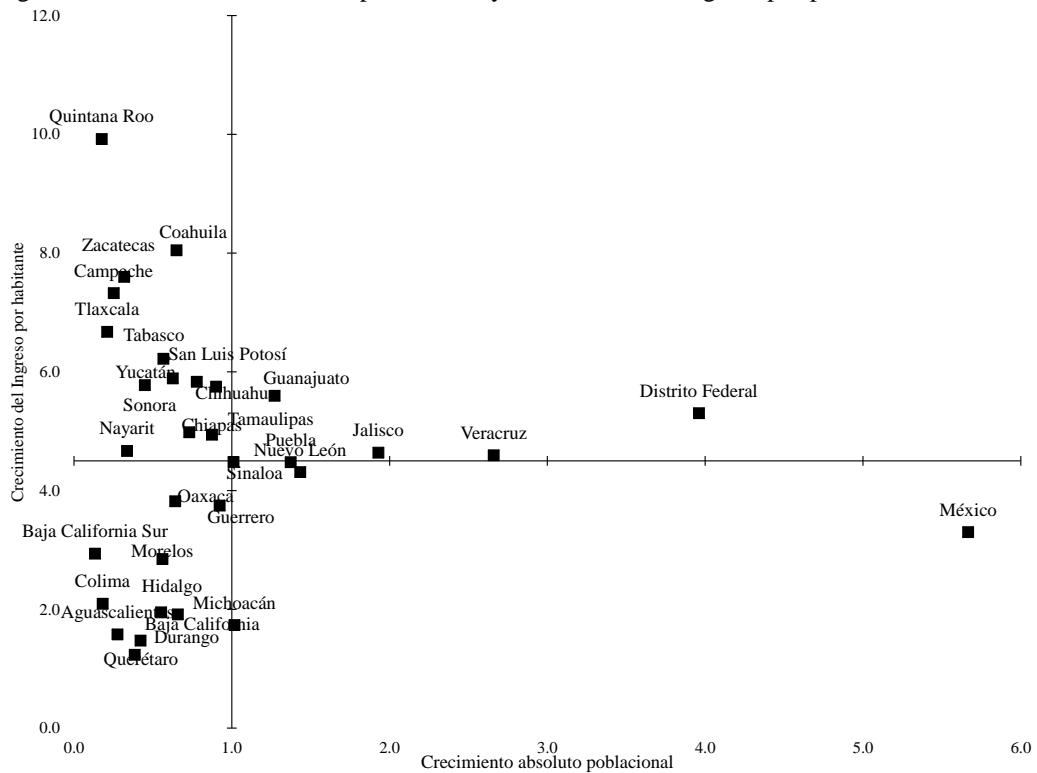
Los cambios o crecimientos del PIBc más notables se presentaron en las entidades de Tabasco (9.9%), Quintana Roo (8.0%), Chiapas (7.6%); Querétaro (7.3%), Tlaxcala (6.7%). Los estados en donde se presentaron las menores tasas de crecimiento fueron Veracruz (1.2%), Baja California (1.5%), el Ciudad de México (1.6%), Sinaloa (1.7%) y Nuevo León (1.9%), aunque debe decirse

que Nuevo León y la Ciudad de México ya poseían un PIBc superior al promedio nacional desde mucho antes de 1980.

De acuerdo a (Tello, 2007) las razones de esos incrementos en el ingreso nacional y la disminución en las desigualdades fueron una combinación de varios factores positivos, entre ellos el acelerado crecimiento de la economía mexicana durante 1940-1954 que fue influenciado por la naturaleza y por las características que tuvo la intervención del Estado en esos años. El gasto público se orientó de manera creciente al fomento económico. El papel del estado como inversionista quedó claramente establecido y los recursos se destinaron a: infraestructura básica (agua y su aprovechamiento, fomento agropecuario, energético, comunicaciones, transportes), infraestructura social (servicios educativos y de atención a la salud) y actividades estratégicas.

Todo lo anterior permitió que los estados más rezagados crecieran más rápido que los estados más prósperos del centro y norte, disminuyendo así las brechas entre ellos. Precisamente esta nivelación vino de la mano de una fuerte migración rural-urbana. Es decir, la industrialización del país, la cual ya se había iniciado en ese periodo, empieza a dibujar una distinción entre dos tipos de estados: aquellos que concentran los mayores crecimientos poblacionales y los que presentan menores crecimientos poblacionales.

Figura 3.24 Crecimiento absoluto poblacional y crecimiento del ingreso por persona, 1960-1980



Fuente: Elaborada con datos de INEGI.

El aumento de la producción fue acompañado de un crecimiento muy impresionante de las ciudades, que aceleró la tendencia que se venía observando desde los años cuarenta. Para 1980, 66.3% de la población vivía en zonas urbanas, cuando sólo 20 años antes lo hacía el 50.7%. La migración a las ciudades sólo vino a reforzar la ya alta tasa de crecimiento poblacional urbano, que durante los decenios de los años sesenta y setenta alcanzó el 4.6%. Por ejemplo, la Ciudad de México creció de 5.2 millones de habitantes en 1960, a 13.4 millones en 1980, un aumento de

158% en 20 años. En el caso de Guadalajara y Monterrey, la población creció 119 y 170% en ese mismo periodo. Algo similar ocurrió con las demás ciudades medianas y grandes del país, donde en muchas de ellas se observó un crecimiento de casi el doble del promedio nacional (Cárdenas, 2015).

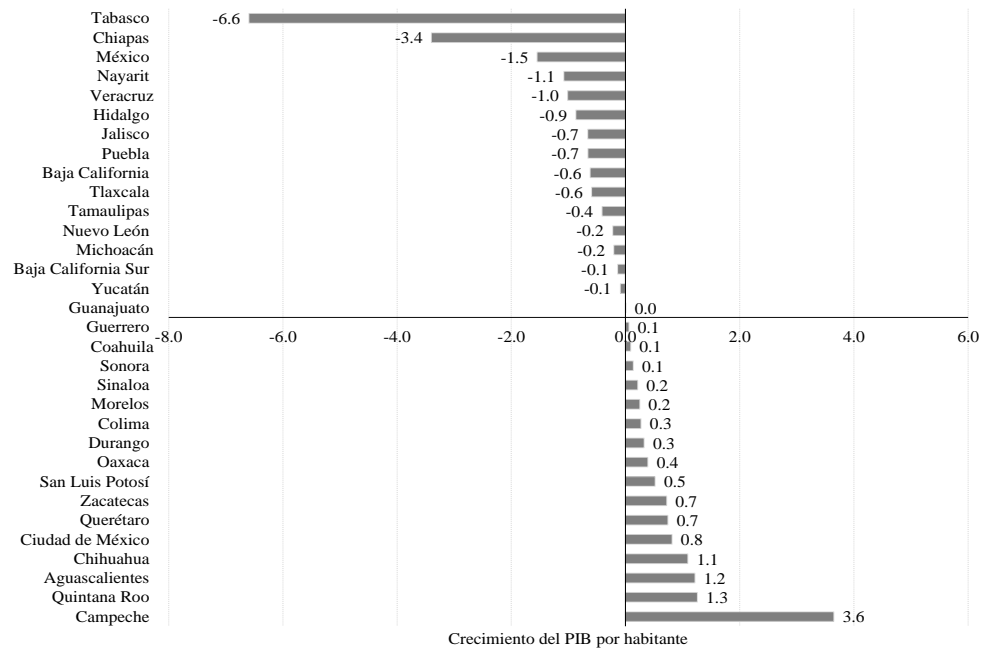
Por ejemplo, entre 1960 y 1980 la tasa media anual de crecimiento de la población fue de 3.3%. Los estados con mayor crecimiento poblacional en términos porcentuales fueron Quintana Roo (7.8%), el Estado de México (7.12%). En términos absolutos, las entidades que más crecieron poblacionalmente fueron la Ciudad de México, que llegó a 3.9 millones de habitantes, el Estado de México que alcanzó 5.6 millones, Veracruz 2.6 millones, Jalisco 1.9, Nuevo León 1.4, Puebla 1.3, Guanajuato 1.2 y Sinaloa 1 millón. Es decir, impulsados por el modelo de desarrollo adoptado se observó un crecimiento de carácter metropolitano ligado a la disponibilidad de empleo y mejor calidad de vida en esas áreas. La Figura 3.24 muestra la relación entre el crecimiento del PIBc y el crecimiento poblacional absoluto en cada entidad. Básicamente, se observa que todas las regiones crecieron por encima del promedio de 4.5% y que las entidades de México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Guanajuato y Sinaloa concentraron el grueso del crecimiento poblacional.

En resumen, durante este periodo a pesar de las mejoras, los beneficios del crecimiento estuvieron lejos de ser distribuidos por igual. Las disparidades regionales continuaron siendo profundas. Las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, con 25% de la población total, contaban con mucho más de 60% de la industria manufacturera, mientras que aproximadamente 40% de la población vivía en pueblos de menos de 2,500 habitantes. Es decir, a pesar del gran progreso económico y social, la pobreza y la desigualdad seguían siendo enormes problemas por resolver (Moreno-Brid & Ros, 2010, pág. 159). Y, en 1982, se dan un conjunto de sucesos, internacionales y nacionales, que desembocaron en la crisis de la deuda externa (Tello, 2007, pág. 571) y terminaron por revertir la débil convergencia económica entre entidades.

#### 3.1.4.2 Segundo periodo

Es cierto que el periodo 1960-1980 representó en general y para la geografía del país un proceso mutuo de crecimiento económico y de disminución en las desigualdades entre las entidades, pero el periodo que va entre 1980 y 1995 fue exactamente lo contrario: un periodo de recesión y de desigualdad entre las entidades. Entre 1980 y 1995, el PIBc nacional pasó de 92,947 a 84,469 en términos reales (-0.6%), pero lo más llamativo en términos de los estados son las profundas desigualdades. Solo las entidades de Campeche, Quintana Roo, Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Querétaro y Zacatecas vieron crecer su ingreso per cápita, sin embargo, no comparable con el presentado durante las dos décadas previas. Y en el lado contrario, las entidades de Tabasco, Chiapas, México, Veracruz, Nayarit, Veracruz, Jalisco e Hidalgo vieron de forma importante disminuir su producto per cápita. En específico, la recesión fue muy grave en Tabasco y el estado de México. Otros estados que retrocedieron en sus ingresos por habitante fueron Nuevo León, Tamaulipas, Puebla y Michoacán. En total, 16 estados del país vieron retroceder su ingreso y 16 avanzar, pero, con la excepción de Campeche, las tasas de crecimiento fueron por debajo de 1.3% (ver Figura 3.25).

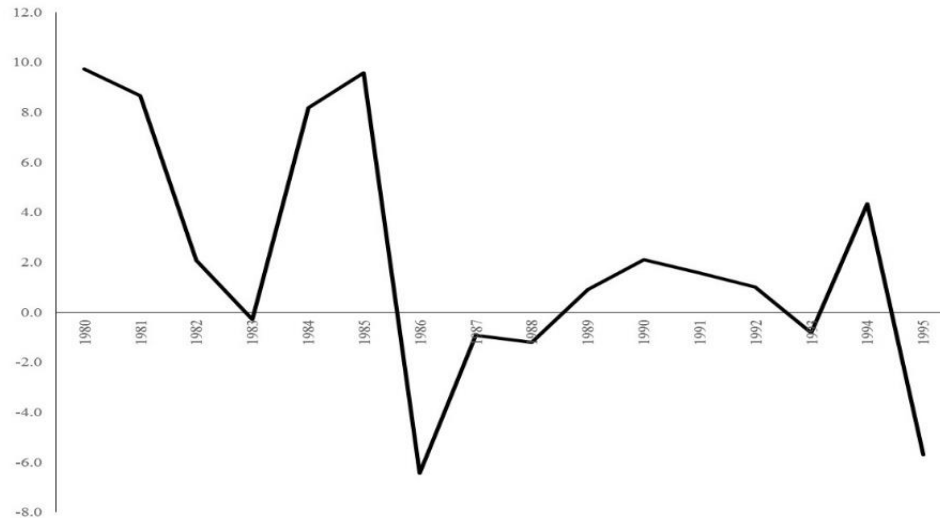
Figura 3.25. Crecimiento del PIB por habitante, 1980-1995



Fuente: Elaborada con datos de INEGI.

Hay poderosas razones para que la desigualdad entre entidades aumentara. En 1982 hay un cambio de rumbo. Como explica (Tello, 2007) el modelo neoliberal que adoptan los gobiernos, comprende cambios que incluyen la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera. La orientación de la economía hacia los mercados externos. La privatización de las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. La estricta disciplina fiscal. La erradicación de los desequilibrios fiscales, por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y descansar, para la recaudación, en los impuestos indirectos. Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad.

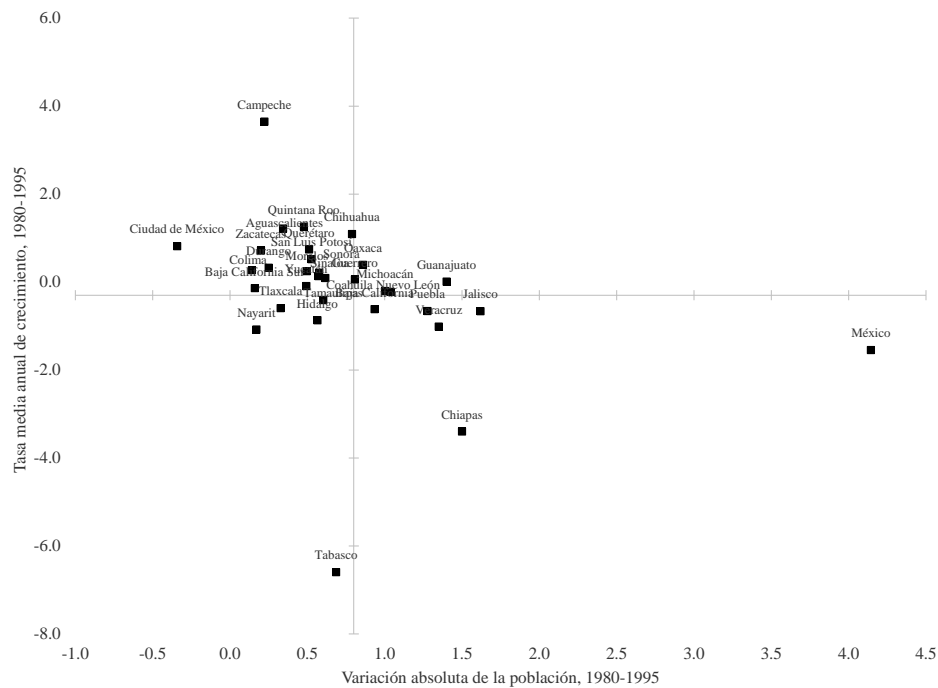
Figura 3.26. Tasa de crecimiento del PIB nacional, 1980-1995.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.



Figura 3.27. Crecimiento absoluto poblacional y crecimiento del ingreso por persona, 1980-1995



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

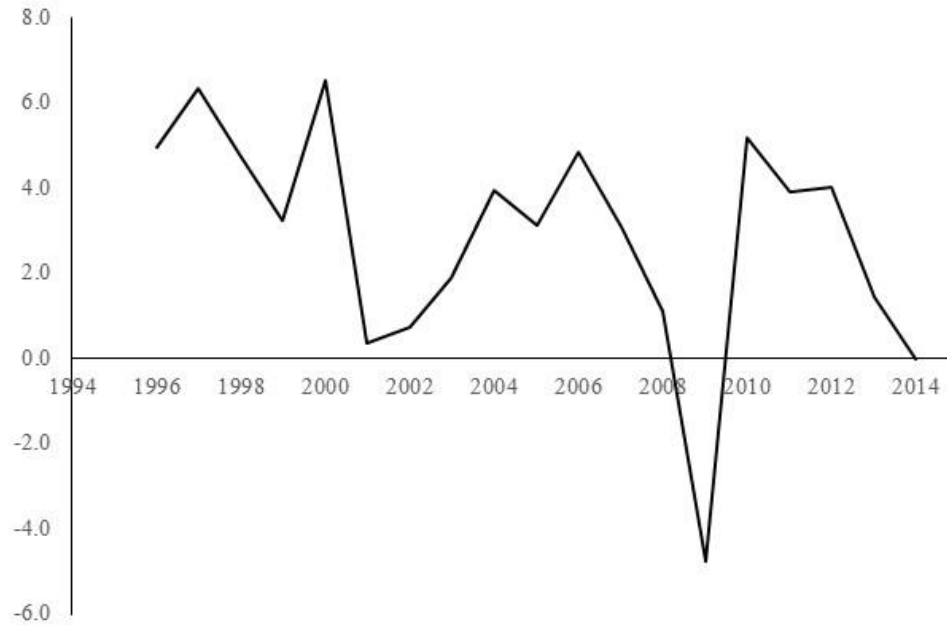
Las crisis de 1982-1983, 1986 y 1995 fueron de carácter nacional pero tuvieron efectos entre las entidades muy diferenciados (ver Figura 3.26). Las crisis económicas de los ochenta y 1995, tuvieron efectos sobre la organización espacial de las actividades económicas entre las zonas del país. En particular, las entidades del Sur, con estados más rurales y más dependientes de su sector agrícola, vieron sus economías retroceder frente al resto del país. Sus ingresos disminuyeron y aumentaron las desigualdades regionales.

Es interesante observar también que entre 1980 y 1990 la tasa de urbanización muestra una desaceleración, mientras que en las décadas pasadas del milagro económico la urbanización avanzaba más rápidamente. Varias regiones vieron incrementarse su población a partir de la inercia demográfica de las décadas pasadas. En particular, los estados que crecieron por encima del millón de habitantes entre 1980 y 1995 fueron el Estado de México, Jalisco, Chiapas, Guanajuato, Veracruz, Puebla y Nuevo León. Los estados donde la población creció menos fueron la Ciudad de México, Baja California Sur y Nayarit (ver Figura 3.27).

### 3.1.4.3 Tercer periodo

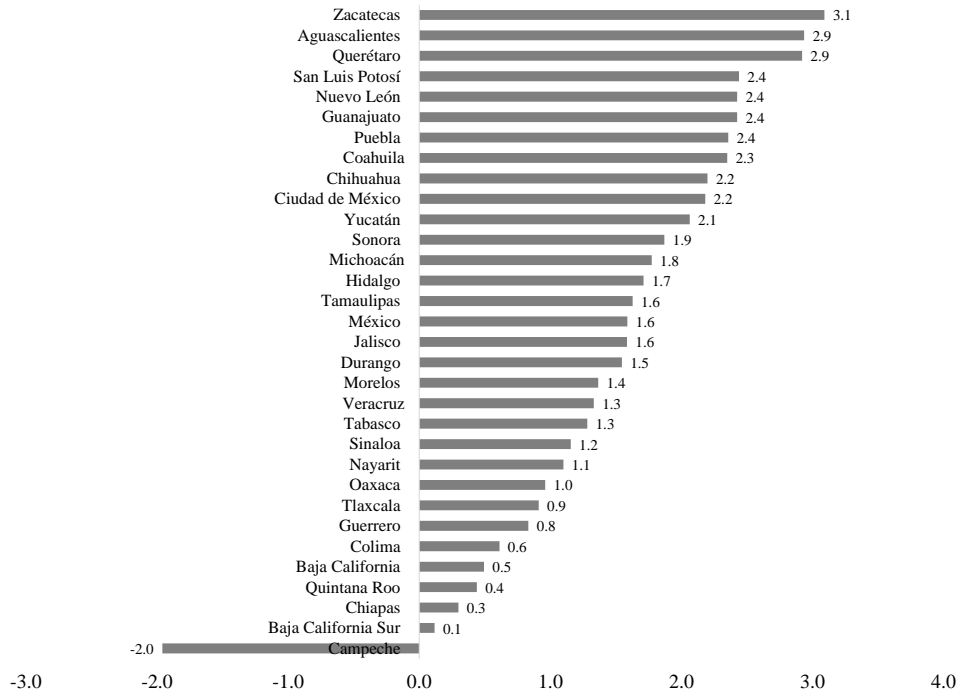
Entre 1995 y 2014 tuvieron lugar varios eventos económicos, entre ellos el auge del sector exportador debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, la recesión de 1995, la recesión de 2001 y la más reciente de 2009, estos acontecimientos marcaron el comportamiento económico de este periodo (ver Figura 3.28). El ingreso por persona nacional pasó de 84,469 a 111,790 pesos (1.5%) entre 1995 y 2014, mejor comportamiento del periodo 1980-1995, pero inferior al periodo 1960-1980. Después del periodo 1982-1995 (crecimiento promedio 2.1%) se comenzaron a registrar crecimientos promedio del PIB (2.9%) superiores a los de la población, pero el proceso hacia mayores desigualdades del ingreso por persona de las entidades continuó, aunque en forma más ligera.

Figura 3.28. Tasa de crecimiento del PIB nacional, 1996-2014 (a precios de 2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Figura 3.29. Crecimiento del PIB por habitante, 1995-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Estos acontecimientos económicos tuvieron efectos diferenciados y en el ámbito estatal fueron aún más marcados. La población más beneficiada –en su ingreso per cápita– por la conversión de la economía a un modelo exportador fue la residente en las entidades Zacatecas (3.1%), Aguascalientes (2.9%), Querétaro (2.9%), San Luis Potosí (2.4%), Nuevo León (2.4%), San Luis

Potosí (2.4), Nuevo León (2.4%), Guanajuato (2.4%), Puebla (2.4%), Coahuila (2.3%). Otras entidades que aumentaron su ingreso por persona fueron Chihuahua (2.2%), Ciudad de México (2.2%) y Yucatán (2.1%). Recapitulando, las entidades que crecieron por encima del promedio nacional fueron 11 (ver Figura 3.29).

Por el lado contrario, las entidades que crecieron por debajo del promedio nacional fueron 21, entre las que destaca Campeche (-3.0%), Baja California Sur (0.1%), Chiapas (0.3%), Quintana Roo (0.4%), Baja California (0.5%), Colima (0.6%), Guerrero (0.8), Tlaxcala (0.9), Oaxaca (1.0%), Nayarit (1.1%), Sinaloa (1.2%), Tabasco (1.3%), Veracruz (1.3%) y Morelos (1.4%). Lo anterior, sugieren una nueva configuración de la geografía económica del país. Por un lado, se observa un descenso en la preeminencia económica de algunas entidades como Ciudad de México y las tasas de crecimiento por debajo del promedio nacional de Veracruz y Tabasco. Por otro lado, los crecimientos registrados en las economías de los estados fronterizos con Estados Unidos indican el efecto de la economía de exportación y la integración con ese país.

Esa configuración del espacio económico ha continuado debido a la inercia de una desigual distribución del gasto entre entidades por parte del Estado. Particularmente, como indica (Ros, 2015) el rezago de infraestructura es importante en la mayoría de las entidades del país, este las convierte en poco rentables a la inversión privada, que se traduce en una estructura económica en la que prevalecen las microempresas que producen para mercados muy limitados y fragmentados. Una mayor inversión de infraestructura como electricidad, transporte, comunicaciones, agua potable, reduce los costos de las empresas y tendría un efecto positivo en la inversión especialmente de las pequeñas empresas. Sin embargo, la concentración de la infraestructura en las áreas urbanas del centro y el norte del país— que tuvo su origen en el periodo colonial y fue reforzada posteriormente por las políticas de infraestructura de los gobiernos independientes— a la fecha no han sufrido un cambio importante. Así, el atraso económico y baja productividad principalmente del sur, está asociado al enorme déficit en infraestructura. Superar ese rezago constituye una de las prioridades que debería considerar la política de gasto federal.

Actualmente, aunque puede ser lógico que las entidades más desarrolladas requieran, por su infraestructura o población, gastar más, el análisis de *índices marginación*, que toma en cuenta la dotación de servicios públicos, revela que efectivamente existen inequidades importantes en la provisión de estos bienes y servicios públicos entre entidades, lo cual exige destinar recursos a las regiones más atrasadas.

El Cuadro 3.12 ilustra el *Índice de Marginación* publicado por el CONAPO este índice se calcula tomando en consideración las siguientes variables: *a)* porcentaje de población analfabeta, *b)* porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, *c)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje y excusado, *d)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica, *e)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada, *f)* porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, *g)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra, *h)* porcentaje de población en localidades de menos de 5 000 habitantes, e *i)* porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos.

El *Índice de Marginación* es un buen indicador del grado de inequidad del gasto entre entidades en la provisión de servicios públicos básicos como: educación, energía eléctrica, agua y red de alcantarillado y vivienda.

Según puede observarse en el Cuadro 3.12, las entidades con mayor grado de marginación son Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En el otro extremo, es decir, entre las entidades con mejor dotación de servicios públicos, se encuentran la Ciudad de México (D.F), Nuevo León y Baja California y

registrar un índice de marginación considerado como muy bajo. El resto de las entidades fluctúan entre los niveles alto, medio y bajo.

Esta gran desigualdad plantea el problema acerca del destino del gasto público: por un lado, continuar promoviendo la desigualdad o; por otra parte, reducir la desigualdad de los niveles de vida entre entidades exigiría destinar mayores recursos a las entidades más atrasadas.

Como se ha indicado, una alta acumulación de capital público, especialmente, en infraestructura o inversiones de rentabilidad de largo plazo, como es educación y salud, incentiva el crecimiento económico y el nivel de ingreso por habitante. Si esto es correcto, es necesario invertir a favor de las entidades más atrasadas. Actualmente, el gasto público en general se concentra en las entidades que más crecen o concentran la mayor actividad económica, es necesario que el gasto público también vaya a las entidades más rezagadas.

En resumen, la dotación de infraestructura y de servicios públicos básicos ha estado determinada por: una distribución espacial de recursos desigual, por los modelos de desarrollo seguidos en el pasado y en el presente y por la propia dinámica desigual y combinada del desarrollo. Los primeros dos casos pueden ser explicados por la desigual distribución del gasto y sistema de coordinación fiscal y, el tercer caso, es muy probable que las entidades más avanzadas—vía el multiplicador del gasto— atraigan recursos en detrimento de las áreas más atrasadas.

Cuadro 3.12. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, escala 0 a 100 y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2010. En orden de marginación.

Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	Población total	% Población de 15 años o más analfabeta	% Población de 15 años o más sin primaria completa	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto nacional
	Nacional	112 336 538	6.93	19.93	3.57	1.77	8.63	36.53	6.58	28.85	38.66				
12	Guerrero	3 388 768	16.82	31.60	19.58	4.38	29.79	50.18	19.61	49.68	54.94	2.53246	Muy alto	88.72	1
07	Chiapas	4 796 580	17.91	37.13	5.06	3.82	22.37	53.90	15.66	57.86	69.85	2.31767	Muy alto	84.14	2
20	Oaxaca	3 801 962	16.38	33.85	4.01	4.93	23.66	46.53	19.33	61.51	57.77	2.14624	Muy alto	80.48	3
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	7 643 194	11.50	28.87	2.58	2.92	19.51	39.96	12.40	46.20	50.64	1.07546	Alto	57.63	4
21	Puebla	5 779 829	10.44	25.13	3.09	1.67	12.40	44.59	9.86	38.50	52.45	0.71224	Alto	49.88	5
13	Hidalgo	2 665 018	10.30	22.67	6.03	2.50	9.10	37.68	7.22	58.71	49.29	0.66143	Alto	48.79	6
24	San Luis Potosí	2 585 518	7.96	23.18	3.99	3.91	14.17	34.43	9.10	40.08	46.70	0.56416	Alto	46.72	7
16	Michoacán de Ocampo	4 351 037	10.25	29.19	3.81	1.70	8.06	36.17	10.98	40.58	43.69	0.52584	Alto	45.90	8
27	Tabasco	2 238 603	7.10	21.33	2.97	1.19	18.51	43.15	6.58	53.65	42.05	0.47240	Alto	44.76	9
04	Campeche	822 441	8.37	22.54	6.42	2.59	9.74	45.97	4.50	30.88	45.51	0.43357	Alto	43.93	10
31	Yucatán	1 955 577	9.30	25.40	12.62	1.74	2.18	42.93	2.85	26.27	53.28	0.42295	Alto	43.70	11
18	Nayarit	1 084 979	6.35	21.51	5.40	3.76	7.47	33.72	4.38	39.14	38.04	0.12183	Medio	37.28	12
32	Zacatecas	1 490 668	5.58	24.68	6.69	1.39	5.43	32.90	3.29	48.19	48.28	0.10373	Medio	36.89	13
11	Guanajuato	5 486 372	8.23	24.01	6.39	1.49	5.37	36.27	4.25	34.67	39.22	0.06075	Medio	35.97	14
10	Durango	1 632 934	3.84	18.76	5.85	4.19	5.73	32.60	7.01	36.19	40.61	0.05248	Medio	35.80	15
29	Tlaxcala	1 169 936	5.22	15.52	2.69	1.00	1.47	42.96	3.73	36.40	52.99	-0.14984	Medio	31.48	16
25	Sinaloa	2 767 761	5.01	19.71	3.41	1.11	4.71	38.33	6.38	32.85	31.68	-0.26018	Medio	29.13	17
22	Querétaro	1 827 937	6.35	16.75	6.32	2.00	4.93	33.10	3.83	39.07	29.96	-0.26398	Medio	29.04	18
17	Morelos	1 777 227	6.46	17.88	1.98	0.81	8.25	34.17	7.80	24.65	38.23	-0.27213	Medio	28.87	19
23	Quintana Roo	1 325 578	4.86	15.58	3.06	1.97	6.18	43.14	3.95	14.36	29.24	-0.41774	Medio	25.76	20
08	Chihuahua	3 406 465	3.70	16.07	2.64	3.78	4.95	28.39	3.55	17.05	35.93	-0.51977	Bajo	23.59	21
15	México	15 175 862	4.41	14.29	3.18	0.79	5.67	37.93	3.94	19.10	35.34	-0.55372	Bajo	22.86	22
03	Baja California Sur	637 026	3.23	14.27	0.94	2.84	7.09	31.74	5.81	15.62	23.30	-0.68129	Bajo	20.14	23
26	Sonora	2 662 480	3.06	14.40	1.68	1.57	3.08	34.77	5.41	17.39	30.66	-0.70347	Bajo	19.67	24
28	Tampulipas	3 268 554	3.67	15.96	0.63	1.56	2.91	35.19	3.35	13.92	33.97	-0.72144	Bajo	19.28	25
06	Colima	650 555	5.16	18.48	0.69	0.59	1.17	31.32	4.69	14.48	32.04	-0.77858	Bajo	18.06	26
14	Jalisco	7 350 682	4.39	18.02	1.50	0.78	3.86	30.10	3.19	17.50	27.15	-0.82456	Bajo	17.08	27
01	Aguaascalientes	1 184 996	3.27	14.75	1.06	0.62	0.99	30.33	1.76	25.16	33.65	-0.91086	Bajo	15.24	28
05	Coahuila de Zaragoza	2 748 391	2.65	12.17	1.09	0.54	1.39	30.27	1.42	12.15	30.04	-1.14000	Muy bajo	10.35	29
02	Baja California	3 155 070	2.60	12.99	0.43	0.95	3.56	29.06	3.40	10.35	21.87	-1.14015	Muy bajo	10.35	30
19	Nuevo León	4 653 458	2.24	10.92	0.39	0.30	2.21	29.82	1.97	6.70	17.14	-1.38323	Muy bajo	5.16	31
09	Distrito Federal	8 851 080	2.11	8.72	0.08	0.08	1.79	26.08	1.08	0.67	28.51	-1.48228	Muy bajo	3.04	32

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

## 3.2 ANEXO

### 3.2.1 Índice de Gini

Para la medición de la desigualdad de los ingresos existen varios indicadores, el más utilizado a nivel mundial es el índice de Gini, éste expresa el grado relativo de concentración del ingreso. En el caso de que el ingreso estuviera distribuido equitativamente entre todos los hogares, el coeficiente de Gini sería igual a cero, en cambio, cuando el mencionado coeficiente es igual a 1 representa la concentración máxima, es decir, un hogar tiene la totalidad del ingreso o se presenta la desigualdad perfecta. El coeficiente de Gini se basa en la curva de Lorenz, que es una curva de frecuencias acumulada que compara la distribución empírica de una variable con la distribución uniforme (de igualdad). Esta distribución estaría representada por una línea diagonal. Cuanto más se aleja la curva de Lorenz de esta línea, mayor es la desigualdad. La curva de Lorenz representa, en el eje horizontal, los porcentajes de la población o los hogares ordenados de los más pobres a los más ricos y, en el eje vertical, los porcentajes de ingreso obtenido. En esa curva el 0 por ciento de la población tiene el 0 por ciento del ingreso y el 100 por ciento de la población disfruta de todo el ingreso. Así, una curva de Lorenz va de una esquina del cuadrado unitario a la esquina diametralmente opuesta. Si todos tienen el mismo ingreso, la curva de Lorenz será simplemente la diagonal, pero en ausencia de la igualdad perfecta, los grupos de ingresos más bajos tendrán una porción del ingreso proporcionalmente menor. Es lógico que toda curva de Lorenz debe encontrarse por debajo de la diagonal (excepto la de completa igualdad que sería la diagonal), y que su pendiente aumente a medida que se encuentre en grupos de población con mayores ingresos. El coeficiente de Gini es una medida resumen de la desviación de la curva de Lorenz con respecto a la diagonal de igualdad.

La fórmula usada por Coneval para estimar el coeficiente de Gini de las entidades federativas y de los municipios, es la siguiente:

$$G = \sum_{i=1}^n [X_i Y_{i+1} - Y_i X_{i+1}], 0 \leq G \leq 1$$

$G = 0$ , concentración mínima

$G = 1$ , concentración máxima

En donde  $n$  representa el número de grupos,  $X_i$  la proporción acumulada de hogares o población en el grupo  $i$ ;  $Y_i$  la proporción del ingreso acumulado en el grupo  $i$ .

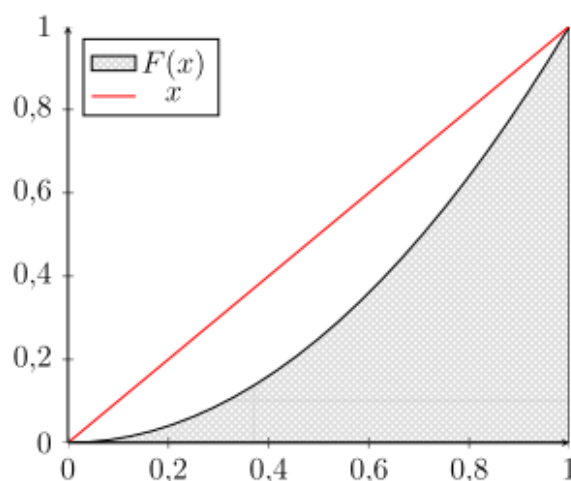
Una manera de representar la desigualdad es a partir de la curva de Lorenz, la cual fue propuesta en el año de 1905, en la que los porcentajes de los hogares o de la población ordenados de los más pobres a los más ricos se representan en el eje horizontal ( $x$ ) y los porcentajes del ingreso que disfrutan un determinado grupo de hogares o de población (% de ingreso) se representan en el eje vertical ( $y$ ).

El coeficiente de Gini es el cociente del área comprendida entre la diagonal de  $45^\circ$  y la curva de Lorenz (área  $A$ ), sobre el área constituida por el triángulo debajo de la línea de  $45^\circ$  (se define al coeficiente de Gini como  $G = A/(A + B)$ ). Para  $B$  es el área comprendida entre la curva de Lorenz y los ejes de la caja (derecho e inferior). Cuanto más convexa es la curva de Lorenz (aumenta  $A$  o alternativamente se reduce  $B$ ) más desigual es la distribución.

La Figura 3.30 permite observar que el coeficiente de Gini se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorenz (área  $A$ ) sobre el área bajo la diagonal (área  $A+B$ ). En efecto, la curva de Lorenz muestra qué proporción acumulada del ingreso es

percibida por cada porcentaje acumulado de los hogares o de la población, es decir, si la pendiente de la curva de Lorenz fuera de  $45^\circ$ , se estaría ante una situación de distribución perfectamente igualitaria. En cambio, si la curva coincide con el eje de las abscisas se estaría frente a una perfecta desigualdad (la concentración del ingreso en un solo hogar o individuo).

Figura 3.30. Curva de Lorenz



### 3.2.2 Datos

El cálculo del índice de Gini de nuestros datos fue realizado sólo para el caso de *las participaciones y aportaciones federales* y se calcularon a partir de datos obtenidos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales de INEGI, correspondientes al periodo, 1990-2014. En nuestro análisis, también se consideró el Índice de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, años 2008, 2010, y 2012.

### 3.2.3 Panel de datos del Índice de Desarrollo Humano y Concentración desigual de las transferencias federales, 2008-2012

El análisis se centra en comprobar la existencia de una asociación entre la desigual concentración de las transferencias y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el periodo los años 2008-2012. Para esto, se utilizaron datos panel balanceados para una muestra de 30 entidades federativas. En dicha muestra están representadas el 93.7% de las entidades federativas, de dicha muestra se discriminó a la Ciudad de México y México. Las estimaciones y las pruebas al modelo fueron realizadas en STATA 14 y los cuadros que aquí se presentan vienen directamente de los resultados arrojados por éste.

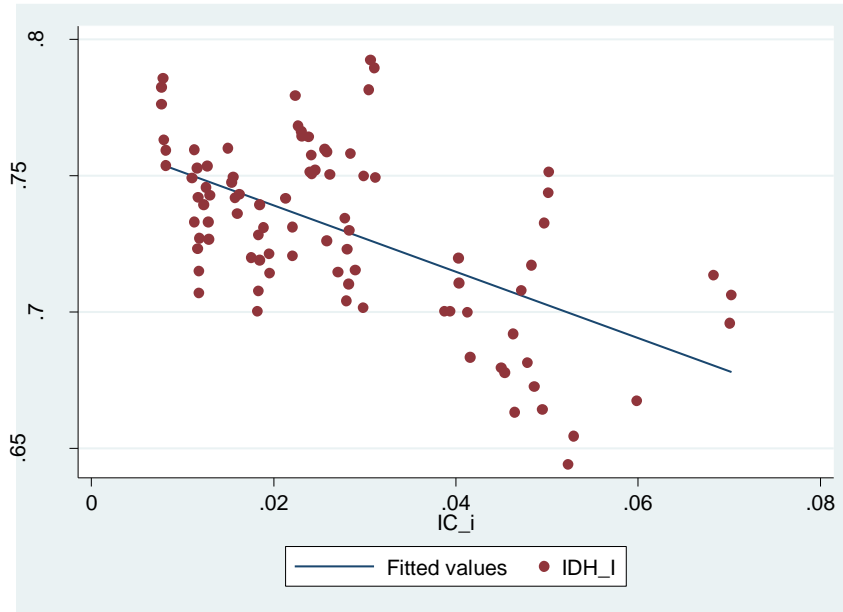
La idea fundamental en el análisis es verificar el impacto de la concentración desigual del ingreso sobre el IDH de cada entidad en México. Las variables están expresadas en términos de porcentaje. A continuación se describe detalladamente el origen y construcción de las variables del modelo econométrico utilizado.

La variable dependiente es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y fue obtenido de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México). Sin embargo, para construir una base de datos tipo panel, es necesario tener los datos de las Entidades para cada uno de los años del periodo de tiempo seleccionado para el análisis.

Para el caso de la variable independiente se tomaron los datos de transferencias federales de los Registros Administrativos de las Finanzas públicas estatales y municipales. Al igual que la variable dependiente, las transferencias federales están expresadas en porcentajes.

En la Figura 3.31 se presenta el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano y el índice de concentración de las transferencias federales. Se puede observar una relación inversa entre el índice de concentración de las transferencias y el IDH.

Figura 3.31. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Concentración de Transferencias federales, 2008-2012



La ecuación a estimar utiliza las variables descritas anteriormente organizadas en un panel de datos balanceado. La especificación econométrica es la siguiente:

$$IDH_{it} = F(IC_{it}), \frac{d(IDH_{it})}{dIC_{it}} < 0$$

$$IDH_{it} = \beta_0 - \beta_1 IC_{it} + e_{it}$$

Donde  $i = 1, \dots, 30$ ;  $t = 1, \dots, 3$

En la especificación de referencia,  $IDH_{it}$  representa el Índice de Desarrollo Humano de la entidad  $i$ ;  $IC_{it}$  índice de concentración de las transferencias federales de la entidad  $i$  y  $e$  indica el término de error.

Para seleccionar el mejor modelo fue necesario hacer pruebas sobre el comportamiento de las variables que se utilizaron. De acuerdo a los resultados obtenidos, el mejor modelo panel a utilizar es de efectos aleatorios. Y, para obtener resultados más robustos y confiables se hizo uso de una regresión Prais-Winsten con Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE por sus siglas en inglés).

En primer lugar se estimó una regresión agrupada tomando en cuenta las 90 observaciones sin identificar por entidades ni por tiempo. También se estimó un modelo tipo panel con efectos aleatorios y se realizó la prueba de Breusch-Pagan conocida como Prueba del Multiplicador de Lagrange para Efectos Aleatorios, cuya hipótesis nula,  $H_0$ , es que la varianza de los errores sea cero. En el Cuadro 3.13 se presenta el resultado de esta prueba, la cual indica que  $H_0$  debe ser rechazada y, por lo tanto es preferible utilizar el modelo de efectos aleatorios al agrupado.

Cuadro 3.13. Prueba del Multiplicador de Lagrange

	Var	sd = sqrt(Var)
idh_i	.0010256	.0320243
e	.0000837	.0091478
u	.0006217	.0249346

Test: Var(u) = 0

chibar2 (01) = 68.94  
 Prob > chibar2 = 0.0000

Posteriormente, se estimó un modelo de efectos fijos para realizar la prueba de Hausman, cuya hipótesis nula es que los estimadores de efectos aleatorios y de efectos fijos no difieren sustancialmente. El Cuadro 3.14 indica que se rechaza Ho de la prueba de Hausman, por lo que los estimadores no difieren y se concluye que efectos aleatorios es más conveniente que efectos fijos.

Cuadro 3.14. Prueba de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) FIXED	(B) RANDOM		
IC_i	-.7331136	-1.189996	.4568819	1.156484

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg  
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(1) = (b-B)'[(V\_b-V\_B)^(-1)](b-B)  
 = 0.16  
 Prob>chi2 = 0.6928

Se identificó que el modelo panel a utilizar debe contemplar efectos aleatorios entre individuos. Asimismo, para verificar si existen problemas de autocorrelación en el panel de datos, se utiliza la prueba de Wooldridge cuya Ho es NO autocorrelación de primer orden, la cual requiere que se especifique la variable dependiente y las independientes. El Cuadro 3.15 indica que se rechaza Ho, es decir tenemos un problema de autocorrelación de primer orden a tomar en cuenta.

Cuadro 3.15. Prueba de Wooldrige

D.idh_i	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
IC_i	-.4690728	1.731107	-0.27	0.788	-4.009585 3.071439

Wooldridge test for autocorrelation in panel data  
 H0: no first-order autocorrelation  
 F( 1, 29) = 13.974  
 Prob > F = 0.0008

También, se verificó si existe heteroscedasticidad grupal. Para esto, se utilizó la prueba modificada de Wald para heteroscedasticidad grupal y cuya hipótesis nula es que la varianza de cada individuo del panel es igual a la varianza del panel en su conjunto. El Cuadro 3.16 indica que Ho debe ser rechazada, por lo que existe evidencia de heteroscedasticidad grupal en el panel utilizando un modelo de efectos fijos.

Cuadro 3.16. Prueba de Wald para heteroscedasticidad

H0:  $\sigma(i)^2 = \sigma^2$  for all i

chi2 (30) = 290.72  
 Prob>chi2 = 0.0000



Finalmente, una vez realizadas las pruebas para los diversos modelos panel, se concluye que el modelo que arrojará los resultados más robustos es un modelo panel de efectos aleatorios corregido por autocorrelación y heteroscedasticidad grupal. Para esto, se utiliza un modelo de Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE por sus siglas en inglés).

Las estimaciones realizadas para calcular el efecto del índice de concentración desigual de las participaciones sobre el Índice de Desarrollo Humano de cada una de las entidades de México se presentan en la Cuadro 3.17. Los resultados empíricos muestran que la desigualdad en la distribución de las transferencias tiene un impacto negativo en el IDH.

El valor  $R^2$  indica que la relación es muy estrecha. Las pruebas realizadas indican que un aumento en 1% en la desigual concentración disminuye el IDH en 1.2 relativamente. La constante y el coeficiente son altamente significativos, por lo que es posible concluir que en el periodo de 2008 a 2012, que el IDH que cada entidad tiene está influido por la desigual distribución de las transferencias federales.

Cuadro 3.17. Modelo Panel con Errores Estándar Corregidos

Índice de desarrollo humano	Coefficiente	Error estándar	z	P >  z	Intervalo de Confianza 95%
Índice de concentración	-1.22	0.073	-17	0.000	-1.36 -1.07
Constante	0.76	0.004	167	0.000	0.75 0.77
Rho	0.62				
$R^2$	0.98				
Prob > chi2	0.00				

### 3.2.4 Pruebas sobre el panel de datos del Producto Interno Bruto y las Participaciones Federales, 1990-2013

A continuación se detallan las pruebas realizadas a las diversas estimaciones panel que fueron utilizadas para controlar el modelo y seleccionar el más robusto. Estas fueron realizadas en el paquete econométrico STATA 14 y los cuadros vienen directamente de los resultados arrojados por éste.

En primer lugar se estimó una regresión agrupada tomando en cuenta las 768 observaciones sin identificar por entidades ni por tiempo. También se estimó un modelo tipo panel con efectos aleatorios y se realizó la prueba de Breusch-Pagan conocida como Prueba del Multiplicador de Lagrange para Efectos Aleatorios, cuya hipótesis nula,  $H_0$ , es que la varianza de los errores sea cero.

En el Cuadro 3.18 se presenta el resultado de esta prueba, la cual indica que  $H_0$  debe ser rechazada y, por lo tanto es preferible utilizar el modelo de efectos aleatorios al agrupado.

Cuadro 3.18. Prueba del Multiplicador de Lagrange

	Var	sd = sqrt(Var)
pib_pro~i	11.22378	3.350191
e	.1377697	.3711735
u	2.569059	1.602829

Test: Var(u) = 0

chibar2(01) = 6777.91  
 Prob > chibar2 = 0.0000

Ahora bien, se estima el modelo de efectos fijos para realizar la prueba de Hausman, cuya hipótesis nula es que los estimadores de efectos aleatorios y de efectos fijos no difieren sustancialmente. El Cuadro 3.19 indica que se rechaza  $H_0$  de la prueba de Hausman, por lo que los estimadores sí difieren y se concluye que efectos fijos es más conveniente que efectos aleatorios.

Cuadro 3.19. Prueba de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) FIXED	(B) RANDOM		
par_pro__i	.1825593	.2327777	-.0502185	.

b = consistent under  $H_0$  and  $H_a$ ; obtained from xtreg  
 B = inconsistent under  $H_a$ , efficient under  $H_0$ ; obtained from xtreg

Test:  $H_0$ : difference in coefficients not systematic

chi2(1) = (b-B)'[(V\_b-V\_B)^(-1)](b-B)  
 = -168.28      chi2<0 ==> model fitted on these  
 data fails to meet the asymptotic  
 assumptions of the Hausman test;  
 see suest for a generalized test

Hasta ahora se ha identificado que el modelo panel a utilizar debe contemplar efectos fijos entre individuos. Para aprovechar la información que brindan los modelos panel (controlar por individuos en el tiempo), se estima una regresión de efectos fijos y efectos aleatorios, para la cual se prueba si los parámetros de los efectos aleatorios son relevantes en el modelo.

El Cuadro 3.20 indica que se acepta la hipótesis de que todos los parámetros temporales sean cero al mismo tiempo. Por lo tanto, se debe controlar por efectos fijos.

El modelo a estimar, tomando en cuenta las pruebas realizadas, es un modelo de efectos fijos. Sin embargo, existen dos problemas más que deben ser tomados en cuenta: i) Autocorrelación y ii) Heteroscedasticidad.

Cuadro 3.20. Parámetros temporales

<pre>. testparm _IAño_1991- _IAño_2013</pre> <p>( 1) _IAño_1991 = 0          ( 2) _IAño_1992 = 0          ( 3) _IAño_1993 = 0          ( 4) _IAño_1994 = 0          ( 5) _IAño_1995 = 0          ( 6) _IAño_1996 = 0          ( 7) _IAño_1997 = 0          ( 8) _IAño_1998 = 0          ( 9) _IAño_1999 = 0          (10) _IAño_2000 = 0          (11) _IAño_2001 = 0          (12) _IAño_2002 = 0          (13) _IAño_2003 = 0          (14) _IAño_2004 = 0          (15) _IAño_2005 = 0          (16) _IAño_2006 = 0          (17) _IAño_2007 = 0          (18) _IAño_2008 = 0          (19) _IAño_2009 = 0          (20) _IAño_2010 = 0          (21) _IAño_2011 = 0          (22) _IAño_2012 = 0          (23) _IAño_2013 = 0</p> <p>F( 23, 712) = 0.01          Prob &gt; F = 1.0000</p>	<pre>. testparm _Iid_2- _Iid_32</pre> <p>( 1) _Iid_2 = 0          ( 2) _Iid_3 = 0          ( 3) _Iid_4 = 0          ( 4) _Iid_5 = 0          ( 5) _Iid_6 = 0          ( 6) _Iid_7 = 0          ( 7) _Iid_8 = 0          ( 8) _Iid_9 = 0          ( 9) _Iid_10 = 0          (10) _Iid_11 = 0          (11) _Iid_12 = 0          (12) _Iid_13 = 0          (13) _Iid_14 = 0          (14) _Iid_15 = 0          (15) _Iid_16 = 0          (16) _Iid_17 = 0          (17) _Iid_18 = 0          (18) _Iid_19 = 0          (19) _Iid_20 = 0          (20) _Iid_21 = 0          (21) _Iid_22 = 0          (22) _Iid_23 = 0          (23) _Iid_24 = 0          (24) _Iid_25 = 0          (25) _Iid_26 = 0          (26) _Iid_27 = 0          (27) _Iid_28 = 0          (28) _Iid_29 = 0          (29) _Iid_30 = 0          (30) _Iid_31 = 0          (31) _Iid_32 = 0</p> <p>F( 31, 712) = 455.69          Prob &gt; F = 0.0000</p>
---	---

Para verificar si existen problemas de autocorrelación en el panel de datos, se utiliza la prueba de Wooldridge cuya  $H_0$  es NO autocorrelación de primer orden, la cual requiere que se especifique la variable dependiente y las independientes. El Cuadro 3.21 indica que se rechaza  $H_0$ , es decir sí tenemos un problema de autocorrelación de primer orden a tomar en cuenta.

Cuadro 3.21. Prueba de Wooldrige

D.pib_pro__i	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
par_pro__i Dl.	.0202567	.0122898	1.65	0.109	-.0048086	.045322

Wooldridge test for autocorrelation in panel data  
 H0: no first-order autocorrelation  
 F( 1, 31) = 49.545  
 Prob > F = 0.0000

El siguiente paso es verificar si existe heteroscedasticidad grupal en una regresión de efectos fijos. Para esto, se utiliza la prueba modificada de Wald para heteroscedasticidad grupal y cuya hipótesis nula es que la varianza de cada individuo del panel es igual a la varianza del panel en su conjunto. El Cuadro 3.22 indica que Ho debe ser rechazada, por lo que existe evidencia de heteroscedasticidad grupal en el panel utilizando un modelo de efectos fijos.

Cuadro 3.22. Prueba modificada de Wald

H0:  $\sigma(i)^2 = \sigma^2$  for all i

chi2 (32) = 3.8e+05  
 Prob>chi2 = 0.0000

Finalmente, una vez realizadas las pruebas para los diversos modelos panel, se concluye que el modelo que arrojará los resultados más robustos es un modelo panel de efectos fijos, corregido por autocorrelación y heteroscedasticidad grupal (ver Cuadro 3.23). Para esto, se utiliza un modelo de Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE por sus siglas en inglés).

Cuadro 3.23. Modelo Panel con Errores Estándar Corregidos

Participación del PIB	Coefficiente	Error estándar	z	P>  z	Intervalo de Confianza 95%	
Proporción de participaciones	0.071	0.027	2.63	0.009	0.018	0.124
Id 2	1.856	0.075	24.64	0.000	1.700	2.000
Id 3	-0.235	0.035	-6.55	0.000	-0.305	-0.164
Id 4	6.796	0.556	12.21	0.000	5.700	7.887
Id 5	1.975	0.074	26.62	0.000	1.830	2.121
Id 6	-0.303	0.041	-7.34	0.000	-3.850	-0.223
Id 7	0.710	0.100	7.07	0.000	0.513	0.906
Id 8	1.608	0.070	22.97	0.000	1.470	1.745
Id 9	15.803	0.414	38.16	0.000	14.990	16.615
Id 10	0.269	0.051	5.21	0.000	0.168	0.371
Id 11	2.542	0.080	31.40	0.000	2.383	2.700
Id 12	0.571	0.067	8.43	0.000	0.438	0.704
Id 13	0.572	0.060	9.40	0.000	0.452	0.691
Id 14	5.001	0.147	33.99	0.000	4.713	5.289
Id 15	7.023	0.282	24.89	0.000	6.471	7.576
Id 16	1.292	0.074	17.38	0.000	1.147	1.438
Id 17	0.221	0.041	5.31	0.000	0.139	0.303
Id 18	-0.254	0.059	-4.26	0.000	-0.371	-0.137
Id 19	5.225	0.151	34.46	0.000	4.928	5.523
Id 20	0.635	0.071	8.83	0.000	0.494	0.776
Id 21	1.811	0.088	20.48	0.000	1.638	1.985
Id 22	0.657	0.048	13.60	0.000	0.562	0.751
Id 23	0.346	0.035	9.65	0.000	0.276	0.416
Id 24	0.779	0.043	18.09	0.000	0.694	0.863
Id 25	1.128	0.073	15.27	0.000	0.983	1.273
Id 26	1.555	0.071	21.69	0.000	1.414	1.695
Id 27	2.053	0.155	13.17	0.000	1.747	2.359
Id 28	1.919	0.065	29.11	0.000	1.791	2.049
Id 29	-0.360	0.048	-7.44	0.000	-0.455	-0.265
Id 30	3.990	0.184	21.62	0.000	3.629	4.353
Id 31	0.368	0.032	11.44	0.000	0.305	0.431
Id 32	-0.154	0.048	-3.21	0.001	-0.249	-0.060
Constante	0.859	0.047	18.21	0.000	0.767	0.952
Rho	0.690					
R <sup>2</sup>	0.970					
Prob> chi2	0.000					

## CAPÍTULO 4. PROPUESTA ALTERNATIVA DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES

---

Yo no sé qué sucederá mañana, y si lo supiera no se lo diría. ...los economistas sólo predecimos tendencias.

Jesús Huerta de Soto

### 4.1 CONSIDERACIONES GENERALES DE LA PROPUESTA

Como se planteó en el CAPÍTULO 3 la suma total de riqueza de lo que cada entidad obtiene actuando separadamente, es decir, en ausencia de una república federal es:

$$Y = \sum_{i=1}^n y_i$$

En dicha situación en que no hay un gobierno federal ni un diseño institucional que margine, se puede decir que cada entidad merece lo que obtiene sin ayuda de un modelo económico ni instituciones— como la Ley de Coordinación Fiscal— que le favorezcan. Por otra parte, uniéndose en una federación delegan algunas funciones y responsabilidades, pero obtienen un nivel de ingreso total superior,  $W$ . El problema que surge, si por principio se busca un desarrollo integral y un disfrute de bienes públicos semejante en todo el territorio nacional, es qué *principios fundamentales* de justicia deben prevalecer en dicha sociedad y, en segundo lugar, relacionado con esos mismos principios es cómo se debe de distribuir los beneficios de la unión federal. Respecto al primer problema se puede decir que hay cuatro posturas filosóficas que destacan sobre la *justicia*, la liberal (Smith, 1776; Hayek F. A., 1959; Nozick, 1974), la socialdemocracia (Rawls, 1971), el republicanismo (Sandel, 1996; Pettit, 2004) y el comunismo (Marx, 1867):

#### 4.1.1 El liberalismo

Particularmente, el liberalismo es una teoría de pensamiento que considera que un orden social justo se organiza en torno a la libertad, la propiedad y los contratos. Lo anterior también implica que las injusticias estarán vinculadas a la violación de esos principios: si una determinada configuración de la sociedad es el resultado de toda una cadena de interacciones cuyos eslabones en ningún caso violan tales principios, esa configuración de esa sociedad será por definición justa y tratar de rectificarla por la fuerza sería, por definición, injusto.

El liberalismo, por tanto, adopta una concepción de justicia distributiva de carácter procedimental (Nozick, 1974), es decir, basada en principios históricos: si esa distribución de los recursos es el resultado de un proceso histórico asentado en interacciones justas, la distribución final es justa. Por el contrario, el liberalismo rechaza una concepción estrechamente consecuencialista de la justicia distributiva, esto es, basada en el resultado de la distribución final sin atender al proceso histórico que ha contribuido a configurarla.

#### 4.1.2 Socialdemocracia

Rawls define la justicia como el conjunto de principios que estructuran los términos de la cooperación equitativa dentro de una sociedad (Rawls, 1971). En este sentido, sostiene que los principios de justicia que razonablemente se alcanzarían serían dos: el principio de libertad y el

principio de igualdad, gozando el primero de ellos de estricta prioridad en su aplicación sobre el segundo, a los dos principios los denominará agrupadamente “la justicia como equidad”.

Por un lado, el principio de libertad significa que cada persona posee un derecho al más amplio esquema de libertades básicas compatible con un idéntico esquema para todas las demás personas. Por otro, el principio de igualdad implica que las desigualdades económicas deben organizarse de tal manera que redunden en beneficio de todas las personas y que los distintos puestos y cargos sociales estén abiertos a todo el mundo en términos de equitativa igualdad de oportunidades.

El principio de equitativa igualdad de oportunidades se refiere, más concretamente, a que las oportunidades de aquellas personas con habilidades y capacidades similares deben ser iguales; es decir, las instituciones deben asegurar igualdad de acceso a la educación y a la cultura a aquellos individuos con una misma motivación para que así todos ellos disfruten de las mismas oportunidades.

El principio de diferencia se refiere a que las desigualdades de ingreso o riqueza son legítimas siempre que redunden en beneficio de los más desfavorecidos; es decir, si un incremento de la desigualdad lleva a mejorar la situación de los menos favorecidos con respecto al estado en el que se hallarían en una sociedad más igualitaria, entonces esa desigualdad resulta legítima. En otras palabras, el principio de diferencia equivale a aplicar la regla “maximin” al bienestar social, a saber, maximizar el bienestar de los individuos que se hallan en la posición más desfavorecida de la sociedad, no se acepta diferencia de bienestar entre individuos que no redunde en una mejora del bienestar de los más desfavorecidos.

Por tanto, una sociedad donde las libertades y las oportunidades se distribuyan igualitariamente tratará de maximizar, entre otras variables, el ingreso, la riqueza y la autoestima del grupo menos favorecido, ya que según Rawls las diferencias de ingreso sólo son justificables si mejoran el bienestar de los más desfavorecidos.

Así, el marco institucional de los principios básicos de justicia permitiría justificar, de acuerdo con Rawls, un modelo de Estado con amplios poderes para redistribuir el ingreso y la riqueza y para regular el sistema económico con tal de promover la equitativa igualdad de oportunidades.

Hay que recordar que la concepción liberal de justicia distributiva es de carácter procedimental: atiende al proceso histórico de acciones que engendraron una determinada distribución presente de los recursos y, si todas esas acciones fueron justas, sostendrá que la distribución final de los bienes también es justa. En cambio, el sistema de igualdad democrática adopta una concepción de la justicia distributiva de carácter consecuencialista: si la distribución final de los bienes sociales primarios no es la considerada “equitativa” por una concepción socialdemócrata de justicia, entonces será reconocida como injusta.

#### 4.1.3 *Republicanismo*

El filósofo contemporáneo que más ha contribuido a actualizar, desarrollar y divulgar el pensamiento republicano ha sido el francés (Pettit, 2004).

Dentro del republicanismo, la justicia queda delimitada por la existencia de instituciones sociales, políticas y económicas que le permitan a cada individuo desarrollarse autónomamente como miembro de una comunidad de ciudadanos libres e iguales. Los derechos individuales de carácter republicano van, pues, mucho más allá que los del liberalismo e incluyen el derecho a la integridad física, sanidad, educación, nutrición, vivienda, medio ambiente saludable, libertad de expresión y deliberación, igualdad en las relaciones sociales, etc. Derechos todos ellos que, en última instancia, impiden el surgimiento de relaciones de dominación (Lovett, 2010; Schuppert, 2014).

La redistribución del ingreso será, desde esta visión, una de las precondiciones para posibilitar el surgimiento de la virtud cívica, garantizando tanto la inexistencia del dominio como del imperio dentro de una comunidad republicana.

#### 4.1.4 *Comunismo*

Su teoría de la justicia depende críticamente de su teoría de la historia. La idea esencial del materialismo histórico es que el motor de la historia es el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de una sociedad (Engels, 1880). Por tanto, el derecho y la justicia forman parte de la superestructura; esto es, para Marx y Engels no son categorías atemporales y universales sino contingentes a la estructura económica de una sociedad.

En otras palabras, dado que los principios de justicia que rigen en un modo de producción –y, por tanto, en una sociedad– son dependientes de la estructura económica, podemos concluir que, en última instancia, el grado de desarrollo de las fuerzas productivas contribuye a determinar qué principios de justicia validan aquella estructura económica que permite su óptimo aprovechamiento.

El fin de la alienación –y el consecuente fin de la explotación de unos hombres por otros hombres– sólo podrá alcanzarse con la abolición de la propiedad privada y la socialización de los medios de producción, esto es, bajo el comunismo

A la vista de lo anterior, la distribución del ingreso, es simultáneamente, incompatible con el comunismo de corte marxista y, a la vez, fácilmente adaptable a él. Por un lado, los principios de justicia dentro del capitalismo son incompatibles con la redistribución del ingreso, y para Marx el capitalismo no debe ser reformado, sino únicamente reemplazado por el socialismo cuando se den las condiciones productivas objetivas para ello; por tanto, dentro del capitalismo la redistribución del ingreso carece de justificación para el comunismo de corte marxista. A su vez, reemplazado el capitalismo por el comunismo, la distribución del ingreso no será equiproporcional, sino dependiente de las distintas necesidades de las personas.

Sin embargo, por otro lado, la redistribución del ingreso podría ser una poderosa herramienta para combatir la alienación del trabajo en el capitalismo: si ésta se produce por la desposesión de la mayoría de los individuos y su consecuente obligación a vender su fuerza de trabajo, la distribución del ingreso puede actuar como herramienta compensadora de esa alienación dentro del capitalismo, permitiendo a cada individuo retomar total o parcialmente el control sobre sus propias vidas.

Como se ve, el materialismo histórico niega la existencia de principios de justicia universales por considerarlos una mera superestructura contingente al desarrollo de las fuerzas productivas: cada modo de producción tiene sus particulares principios de justicia y no tiene sentido mezclarlos.

Dentro de esta perspectiva, de hecho, la redistribución del ingreso podría justificarse como una forma de acercar el sistema capitalista al ideal comunista, contrarrestando el fenómeno de la alienación.

De las anteriores filosofías, los modelos de desarrollo que podrían ser adoptados de acuerdo a (Tello, 2007) para alcanzar la justicia podrían agruparse en tres: a) el que argumenta que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que, a la postre y por goteo, todos los habitantes puedan satisfacer, por la vía del empleo, sus necesidades esenciales; b) el que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar la pobreza y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. En este caso, la política social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica y, c) el que busca lograr la más equitativa distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento

y superar la condición de pobreza en la que vive la mayoría de la población. En este último modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades esenciales de la población y la política económica se supedita a la social.

Respecto al segundo problema a resolver, pero que está relacionado con el primero es: cómo se deben de distribuir los beneficios de la unión federal.

Amén de muchas alternativas, el problema implica dos maneras de resolverlo: se puede redistribuir el total  $W$  o bien, redistribuir solo el incremento debido a la unión federal, esto es,  $W - Y$ . Ahora bien, si nos propusiéramos distribuir a  $W$  o sólo el diferencial  $W - Y_i$  conforme a qué variables tendríamos que hacerlo?. Sin duda alguna, cada individuo es capaz de concebir uno basado en los principios mencionados arriba. Por otra parte, al menos es claro que ninguna entidad estaría dispuesta a recibir menos de lo que sin cooperación obtenía, es decir, la restricción  $W_i \geq Y_i$  nos acota.

Así, si fuera posible separar las contribuciones, podría decirse que a cada entidad tendría que corresponderle su porción  $Y_i$  y una cierta porción del diferencial  $W - Y$  que, bien podría distribuirse según la proporción  $Y_i$  que la  $i$ -ésima entidad guardara en  $Y$  o conforme a algún otro criterio que tuviera como propósito el cumplimiento de los principales objetivos de la nación, uno de ellos podría ser disminuir la desigualdad.

Si por otra parte, se asume que las economías antes de la unión federal eran desiguales y además como lo señalara (Myrdal, 1957) “normalmente el juego de las fuerzas de mercado tienden más bien a aumentar”, que a disminuir, “las desigualdades entre las regiones” y, que antes de la unión las industrias de algunas entidades ya contaban con primacía y fortaleza que, una vez que el resto de las entidades se deshacen de sus políticas fiscal y monetaria, simplemente dominan el nuevo mercado nacional o, mejor aún creada la federación se favorece en exceso el desarrollo de una minoría de entidades, entonces el problema de la distribución espacial del ingreso depende de los propósitos de la república federal.

Así, la combinación de intereses y los resultados de la negociación se pueden erigir instituciones que promuevan la permanencia de la desigualdad ( $a = b$ )<sup>41</sup>, aumento de la desigualdad ( $a < b$ ) o la disminución de ella ( $a > b$  con la condición de que  $a$  conduzca a disminuir la desigualdad).

$$F(Y_i) + a < F(Y_j) + b \quad (1)$$

$$F(Y_i) + a > F(Y_j) + b \quad (2)$$

$$F(Y_i) + a \leq F(Y_j) + b \quad (3)$$

Si anulamos los criterios triviales, como el hecho de que se distribuyan los recursos de forma estrictamente igual ( $a = b$ ), o que a la economía de la izquierda se le traslade todo el recurso ( $a + b$ ) o, viceversa a la economía de la derecha, entonces, nos quedan dos opciones extremas y dos intermedias: a) tomar para la distribución variables desiguales, empleadas de forma directamente proporcional, b) la mismas variables desiguales, empleadas de forma inversamente proporcional, c) variables desiguales per cápita, empleadas de forma directamente proporcional y d) variables desiguales per cápita, empleadas inversamente proporcional; con la condición de que se conozcan la causalidad y tendencia de dichas variables.

Es evidente, que la primera opción acentuaría la desigualdad— como lo ha hecho en México— de forma acelerada; la segunda la disminuiría de forma acelerada y, de las dos restantes, una aumentaría la desigualdad de forma atenuada y, la última la disminuiría de forma atenuada. Las

<sup>41</sup> a y b son las proporciones de recursos federales.

desviaciones estándar de las dos primeras son mayores que de las segundas. Pero, lo que creo debería de ser un hecho, es que sólo se habla de la distribución del diferencial  $W - Y$  y, además, en el terreno de las entidades y municipios, no el de los individuos<sup>42</sup>. En este sentido, la postura defendida se acerca más a la de (Smith, 1776) en relación al papel del Estado, en el sentido de que éste debe asegurar obras y servicios públicos que, “aun siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos”, además de que los individuos deben contribuir para asegurarlos. Asimismo, que si en el pasado el Estado ha procedido de forma injusta en la distribución del ingreso, entonces desde el liberalismo se puede reclamar que procedimentalmente se debe corregir dicha desigualdad generada por que es injusta.

Lo que trato entonces de sugerir es que el estado, al administrar recursos públicos que él se ha *arrogado* o se le ha *confiado* por un *acuerdo federal* con objeto de proporcionar bienes colectivos, está por supuesto también él obligado a obrar de forma justa al hacerlo, y ello sería suficiente conforme a la tercera alternativa de modelo de desarrollo señalada por (Tello, 2007).

Es decir, mientras se puede convenir que “no hay razones suficientes para pensar que, con el tiempo, los frutos del crecimiento económico se filtren hacia abajo, por goteo, beneficiando a toda la población”; tampoco considero que la simple intervención sea lo más adecuados para lograr la equidad. En general, si se ha confiado decisiones relacionadas con bienes de naturaleza colectiva a gobiernos democráticos<sup>44</sup>, republicanos y federales, es porque se piensa que dichos gobiernos tienen más probabilidades de servir al interés común.

De este modo, se puede afirmar con (Hayek F. , 1976) que “la historia del desarrollo de instituciones sociales es la historia de una lucha constante por evitar que grupos particulares –no importa que dichos grupos de individuos lo conformen *municipios o entidades*– abusen del aparato del poder para promover sus intereses colectivos”, sin que “la promoción de sus intereses redunde en ventajas mutuas y recíprocas que equilibren de alguna forma las del resto”. Así, la satisfacción de los intereses colectivos de algunos *municipios o entidades* pueden “ir decididamente en contra de los intereses generales de la sociedad” y, no importa que se encuentren establecidos como normas o leyes; si dichas normas o acuerdos son inapropiados para conseguir una sociedad de individuos libres con igualdad de oportunidades, deben de abolirse.

Quizá la desigualdad en el crecimiento y desarrollo entre las entidades federativas y municipios de la federación pueda deberse “al libre juego de las fuerzas del mercado” y a la “concentración de la riqueza y del ingreso”<sup>45</sup> que generan (Myrdal, 1957; Keynes, 1936; Marx, 1867); pero asimismo, al intervencionismo del *Estado que promueve* una legislación *federal* “injusta” que las profundiza.

Creo con (Keynes, 1936) que “hay justificación social y psicológica de grandes desigualdades en los ingresos y en la riqueza, pero no para tan grandes disparidades como existen en la actualidad” o como lo sostiene Rawls (1971, pág. 68) que “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas

---

<sup>42</sup> Sobre criterios de distribución o retribución individual y el papel del estado, puede consultarse a (Nozick, 1974; Rawls, 2001; Sen, 2009).

<sup>44</sup> En este documento la democracia es entendida como una forma que permite un cambio pacífico del poder y una condición esencial para la libertad y, en la que es necesaria la aprobación de casi la totalidad de los ciudadanos, pero que dicho poder no significa que tenga que ser ilimitado y que tampoco que para cualquier cuestión tenga que recurrirse a comprobar cuál es la voluntad de la mayoría o que sólo por el hecho de que lo apruebe la mayoría sea por definición “justo”.

<sup>45</sup> Para (Mises L. V., 1949) como para la mayoría de los liberales la desigualdad en el ingreso o patrimonio en una sociedad de mercado se justifica mientras se haya adquirido de forma legítima y libre y; no cuando se haya adquirido por el uso de la violencia, coacción, robo, fraude, soborno, privilegios especiales...etc.



para todos, b) se vinculen a empleos asequibles para todos, es decir, que se maximice el bienestar del individuo peor situado lo más alto posible. Se trata entonces de corregir la desigualdad y la concentración del ingreso espacial y; para ello es necesario un Estado fuerte para regresar a las condiciones de igualdad de oportunidades, que rectifique la “injusticia distributiva” por él mismo originada como lo sostiene (Nozick, 1974) o (Rothbard M. N., 1963) y, que en todo caso, como indicara (Smith, 1776) se requiere que asuma un papel decisivo para evitar en lo más posible que se convierta en un medio por el que algunos ciudadanos o grupo de ciudadanos se aprovechen de otros. Aún más, que al favorecer a unos contribuya a la concentración del ingreso y la riqueza *espacial*, restringiendo así el crecimiento económico de municipios, entidades y del país en su conjunto. Se trata simplemente de rectificar permanentemente la desigualdad propiciada por el Estado, que impide el crecimiento y la justicia social; al rectificarla, quedaría sólo la libertad y el grado de desigualdad de ingresos correspondiente a las diferentes aptitudes, conocimientos, virtudes y habilidades individuales relacionadas con la riqueza lícita.

En términos del federalismo fiscal, la reforma de 2007 hizo lo correcto cuando fijó las participaciones o en algunos casos las aportaciones correspondientes al año 2007; sin embargo, su error fue seguir considerando para la redistribución del excedente variables en exceso desiguales, empleadas de forma directamente proporcional o atenuada ligeramente por tasas de crecimiento.

De ser correcto lo que se plantea aquí, el problema de los extremos en la desigualdad espacial se resolverían. La implicación directa de este resultado sería: dada una desigualdad; el reparto del diferencial debe estructurarse de forma que los ingresos por participaciones y aportaciones sean, cuando menos marginalmente, mayores para las economías pobres y con menor nivel de riqueza, ingresos y población. Sin embargo, si bien puede esperarse que, mayores participaciones y aportaciones a las entidades y municipios con menor nivel de riqueza fueran invertidas en obras y servicios públicos, es decir, en anular los rezagos históricos; esto no ocurrirá si los recursos adicionales se dirigen a aumentar la burocracia o aumentar en exceso los sueldos de la actual (la contratación de servidores públicos o el aumento en exceso de sus sueldos bien puede costearse con los ingresos propios de entidades y municipios). Por tanto, es necesario reformar la Ley de Coordinación Fiscal.

#### 4.1.5 ¿Qué reformar?

Los resultados y observaciones precedentes conducen naturalmente a preguntarse qué cambios en concreto deben ser realizados a la Ley de Coordinación Fiscal. En específico, qué fondos deben reformarse, qué criterios deben ser considerados, qué peso debe otorgarse a cada criterio. Eso sí, la única restricción que debe tenerse presente es: a) en el margen las desigualdades de entidades y municipios se reduzcan y; una segunda, la relacionada con el peso otorgado a cada criterio y que ahora introduzco: b) la velocidad de reducción de las desigualdades sea razonable.

La primera de estas dos restricciones es fácil de resolver (basta con asignar marginalmente mayores recursos a las economías menos desarrolladas), pero la segunda no lo es tanto, e implica dos formas de solucionarlo: 1) asignar por prueba y error el peso específico al criterio y esperar a ver en qué tiempo convergen los niveles de vida o, 2) por un modelo que considere los extremos y, en seguida al asignar el tiempo de convergencia deseado, nos arroje el peso correspondiente a cada criterio. Dentro de los límites de este trabajo, la segunda solución es imposible.

Ahora bien, implícitamente se ha indicado qué fondos serían los candidatos y podríamos usar aquí infinidad de criterios en su modificación. Incluso, se puede argumentar por la creación de fondos regionales como lo hace (Esquivel G., 2012) o ampliar el concepto de Recaudación Federal Participable Neta y aumentar el porcentaje de los fondos como lo hace Tello en

*Hacia un nuevo curso de desarrollo.* Parece más sensato ampliar el concepto de Recaudación Federal Participable y/o incrementar el porcentaje, por ejemplo, del Fondo General, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Compensación, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los fondos que se sugiere deben ser reformados en la ley federal son: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, participaciones por IEPS, Fondo de Compensación, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

## 4.2 CAMBIO DE MODELO INSTITUCIONAL

Se sabe que normas institucionales diferentes producen resultados diferentes. En este sentido, “las instituciones serían la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa relación para el crecimiento económico”. O, como señala (Stiglitz, 2012), “prácticamente todas las leyes tienen consecuencias distributivas... y esas consecuencias distributivas a menudo son los efectos más importantes de la política”.

La alternativa institucional aquí ofrecida se basa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es una medida del bienestar de la población. Asimismo, se consideran en la simulación el *Índice de Marginación* (IM) publicado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que se calcula tomando en consideración las siguientes variables: *a)* porcentaje de población analfabeta, *b)* porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, *c)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje y excusado, *d)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica, *e)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada, *f)* porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, *g)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra, *h)* porcentaje de población en localidades de menos de 5 000 habitantes, e *i)* porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos. El *Índice de Marginación* es un buen indicador del grado de inequidad del gasto entre entidades en la provisión de servicios públicos básicos como: educación, energía eléctrica, agua y red de alcantarillado y vivienda.

También, se simula con el Índice de Rezago Social (IRS) construido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. La estimación tiene como fuente de información la base de datos “Principales Resultados por Localidad, 2005” del II Censo de Población y Vivienda y es elaborado bajo la técnica estadística de componentes principales, que permite resumir en un indicador agregado las diferentes dimensiones del fenómeno en estudio. Los resultados de la estimación del índice de rezago social se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social.

Sin embargo, se considera como base a IDH y la metodología para su cálculo es la que se establece por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que se detalla en seguida.

#### 4.2.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Para la estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Hogares e Individuos su estimación, se utilizan datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Los componentes utilizados para la creación del IDH son esperanza de vida, educación e Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita.

Con la finalidad de calcular el IDH de Hogares e Individuos, es necesario crear un índice para cada uno de los componentes. Se utilizan valores mínimos y máximos de referencia, con los que se compara el logro de cada individuo u hogar, en cada dimensión (salud, educación e ingreso). El desempeño de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, al aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

A su vez, el IDH se calcula como la media geométrica de los tres componentes, salud, educación e ingreso:

$$IDH = IS^{1/3} * IE^{1/3} * II^{1/3}$$

##### 4.2.1.1 Índice de Salud (IS).

###### 4.2.1.1.1 Ajuste de la esperanza de vida

El índice de esperanza de vida a nivel nacional y de entidades federativas considera la esperanza de vida al nacer. Para realizar la estimación del Índice de Salud (IS) en los hogares e individuos, se utilizan tablas de vida ajustadas por edad, sexo y entidad federativa. Las estimaciones oficiales más recientes y completas de la esperanza de vida son las del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Dado que las tablas empleadas para la esperanza de vida son exógenas al ingreso y educación, se realiza un ajuste con base en el ingreso privado al que tiene acceso un individuo y al nivel de educación de los adultos del hogar. De esta forma, dos individuos que viven en la misma entidad, con la misma edad y sexo, pero cuyo ingreso y años promedio de educación difiera considerablemente, no tienen esperanzas de vida idénticas.

Este ajuste se elabora por medio de un modelo de regresión lineal en dos etapas. La primera mide el efecto del ingreso de la entidad, educación y el tiempo sobre la esperanza de vida. Lo anterior se lleva a cabo mediante un modelo de regresión lineal en que se estiman dos regresiones por sexo, como las siguientes:

Si el individuo es hombre,

$$Exh_{e,s} = ah_0 + ah_1 \ln(\text{ingreso}) + ah_2 \text{edad} + ah_3 \text{edad}^2 + ah_4 \text{año} + ah_5 \text{educación} + U_{e,s}$$

Si el individuo es mujer,

$$Exm_{e,s} = am_0 + am_1 \ln(\text{ingreso}) + am_2 \text{edad} + am_3 \text{edad}^2 + am_4 \text{año} + am_5 \text{educación} + U_{e,s}$$

Donde  $Ex_{e,s}$  es la esperanza de vida por edad “e” y entidad federativa “s” en las tablas de vida.

La segunda etapa se calcula para cada año por separado y se reincorpora el efecto del ingreso, la educación y el tiempo a la información de cada individuo, según su sexo y esperanza de vida. Para esto se usan los parámetros estimados en la primera etapa, de forma que la esperanza de vida ajustada al individuo se calcula de la siguiente manera:

Si el individuo es hombre,

$$(Ex_{e,g,s})^{AJ} = Ex_{e,g,s} - \alpha \widehat{h}_1 \ln(\text{ingreso}_s) + \alpha \widehat{h}_1 \ln(\text{ingreso}_i) + xah_4 + ah_5 \text{educación}$$

Si el individuo es mujer,

$$(Ex_{e,g,s})^{AJ} = Ex_{e,g,s} - \alpha \widehat{m}_1 \ln(\text{ingreso}_s) + \alpha \widehat{m}_1 \ln(\text{ingreso}_i) + xam_4 + ah_5 \text{educación}$$

Donde:  $(Ex_{e,g,s})^{AJ}$  es la esperanza de vida ajustada;  $Ex_{e,g,s}$  es la esperanza de vida contenida en las tablas de vida; ingresos e ingreso  $i$  son el ingreso de la entidad y el individual, respectivamente, expresados en precios de cierto año. Asimismo,  $ah_4$  y  $am_4$  reflejan cómo cambia la esperanza de vida cada año; por lo que, “ $x$ ” se refiere al número de años que han transcurrido hasta el año en que se calcula el índice.

Por lo tanto, el término  $(Ex_{e,g,s})^{AJ}$  es la esperanza de vida ajustada por el ingreso individual, educación promedio del hogar, para el individuo “ $i$ ”, considerando su edad, sexo y entidad, expresado a precios de un año base.

#### 4.2.1.1.2 Estimación del Índice de Salud (IS) (Índice de esperanza de vida)

Con la finalidad de calcular el Índice de Salud (IS) a nivel individual, se aplican los valores máximos y mínimos correspondientes a la esperanza de vida ajustada:

$$IS_i = \frac{(Ex_{e,g,s})^{AJ} - Ex_{e,g}^{min}}{Ex_{e,g}^{max} - Ex_{e,g}^{min}}$$

Donde  $IS_i$  es el Índice de Salud (IS) para el individuo “ $i$ ”;  $(Ex_{e,g,s})^{AJ}$  es la esperanza de vida ajustada del individuo “ $i$ ” con edad “ $e$ ”, género “ $g$ ” que vive en la entidad “ $s$ ”; y  $Ex_{e,g}^{min}$  y  $Ex_{e,g}^{max}$  se refieren a los umbrales internacionales de esperanza de vida mínimos y máximos para la edad “ $e$ ” y el género “ $g$ ”.

Con el fin de calcular el índice a nivel hogar, se usa el promedio simple de todos los integrantes:

$$IS_h = \sum_{i=1}^n \left( \frac{IS_i}{n} \right)$$

En México, las entidades más desfavorecidas llevan una carga doble, la de la marginación y las dificultades inmediatas derivadas de ésta. La mayoría de ellas carentes de servicios, sin drenaje ni pavimento, con viviendas mal construidas, sistemas de agua insuficientes y una pobre alimentación, los convierte en los más vulnerables para la propagación de enfermedades físicas. Algunos indicadores globales hacen patente esta situación y la atención que se da a la salud de los habitantes en México.

Un primer indicador importante a destacar es la relación habitantes-médicos. Si comparamos se observa que las entidades de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, cuentan con menos médicos por habitantes que Ciudad de México y junto a la capital del país destacan las entidades de Jalisco, Veracruz y Nuevo León, las mismas que reciben mayores transferencias federales.

En cuanto al número de habitantes por unidad médica, resalta el hecho de que las entidades más pobladas registran el número de habitantes por unidad médica más altos: la Ciudad de México, 13,016; México 8,469; Guanajuato, 8,009; Nuevo León, 6,563; Jalisco, 6,100; Puebla y Veracruz, 4,179 y 6,563 respectivamente. Mientras que, las entidades más marginadas registran una relación entre habitantes y unidades médicas menor: Guerrero, 2,683; Chiapas, 3,230 y Oaxaca,

2,403. Sin embargo, las estadísticas no reportan el equipamiento, lo sofisticado de dicho equipamiento y el nivel de complejidad de las enfermedades que se atienden en dichas unidades.

Así, la infraestructura de las unidades médicas es claramente insuficiente para las necesidades de los habitantes de las entidades más rezagadas.

Cuadro 4.1. Habitantes por médicos, 2014

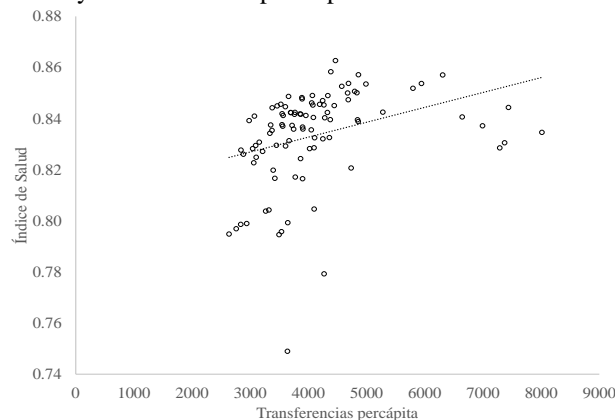
Entidad	Población	Médicos	Habitantes por médico
Chiapas	4,796,580	7,162	670
México	15,175,862	22,652	670
Guanajuato	5,486,372	8,323	659
Oaxaca	3,801,962	6,436	591
Puebla	5,779,829	9,999	578
Guerrero	3,388,768	6,360	533
Nuevo León	4,653,458	9,029	515
Veracruz	7,643,194	13,159	581
Jalisco	7,350,682	16,618	442
Distrito Federal	8,851,080	30,982	286

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2014).

Con respecto al porcentaje de población derechohabiente las entidades más marginadas cuentan el menor porcentaje de población derechohabiente. Siendo este un claro indicador del predominio de las actividades económicas en el sector informal. Ya que ahí se muestra que muchos de los habitantes cuentan con empleos en los que no reciben prestaciones, o bien se encuentran desempleados o subempleados. Esta situación evidencia un insuficiente desarrollo del mercado laboral en las entidades más atrasadas, es decir, economías con un desarrollo menor, donde abundan las microempresas que no generan empleos suficientes y no asumen ningún compromiso, en muchos casos, por brindar las prestaciones de ley. Por consiguiente, la pobreza de los habitantes, lo raquítico de sus viviendas, una cobertura muy precaria de servicios de agua potable y drenaje, cobertura médica, sumados, dan como resultado, por ejemplo, una elevada tasa de mortalidad infantil en las entidades más atrasadas, superior al de las entidades en las que se concentra la riqueza y el ingreso.

En efecto, como se observa en la , en las entidades que cuentan con mayor participación en la distribución per cápita, se observa una tendencia en el sentido de la hipótesis, es decir, a mayores transferencias por persona, mayor el índice de salud.

Figura 4.1. Índice de Salud y Transferencias per-cápita de las Entidades Federativas, 2008-2012



#### 4.2.1.2 Índice de Educación (IE)

Para el cálculo del Índice de Educación (IE) son los años esperados de escolaridad, para personas entre 6 y 24 años, o los años de escolarización para personas con más de 24 años. La construcción de estas variables en el caso de hogares e individuos presenta limitaciones, por lo que se requieren ajustes en el tipo de información empleada.

El Índice de Educación para el individuo “i” se utiliza la tasa de escolaridad normativa para todos los miembros del hogar mayores a 24 años, y la escolaridad normativa junto con la inscripción escolar para los miembros de 6 a 24 años. Se intenta reflejar el concepto de “escolaridad esperada” en este rango de edad. Con dicha información, el indicador de tasa de escolaridad se define de la siguiente manera:

$$Tasa\ de\ escolaridad\ \left\{ \begin{array}{l} \frac{Escolaridad_i}{Edad_i - 5},\ si\ edad \in [6,24] \\ \frac{Escolaridad_i}{18},\ si\ edad > 24 \\ 0,\ en\ otro\ caso \end{array} \right\}$$

Este indicador sólo contempla la inscripción en niveles de primaria o superiores, de forma que para un niño de 6 años matriculado en niveles inferiores tendrá un valor de cero. A los miembros del hogar menores de 6 años se les imputa el promedio del Índice de Educación de su hogar para solucionar ese problema. Se parte del supuesto de que las oportunidades de adquirir conocimientos apropiados para su edad guardan relación con el Índice de Educación del resto de los miembros del hogar al que pertenece. Con estos componentes, el IE individual se calcula como sigue:

$$IE_i\ \left\{ \begin{array}{l} Asistencia\ escolar_i + Tasa\ de\ escolaridad,\ si\ edad \in [6,24] \\ Tasa\ de\ escolaridad,\ si\ edad > 24 \\ 1\ si\ IE_i > 1 \end{array} \right\}$$

Finalmente, el Índice de Educación del hogar “h” es el promedio de los índices individuales de todos los miembros.

Finalmente, el índice de Educación del hogar “h” es el promedio de los índices individuales de todos los miembros.

$$IE_h = \sum_{i=1}^n \frac{IE_i}{n}$$

Donde “n” es el número de miembros en el hogar “h”.

El desarrollo educativo en México no es homogéneo. El porcentaje de analfabetismo en 2015 fue de 5.5 %, esto es 6.5 millones de personas entre 15 y más años. Las tres entidades con mayor analfabetismo como porcentaje de su población, son: Chiapas 14.8%, Oaxaca 13.5% y Guerrero 13.5%. Las entidades con menor analfabetismo son: Ciudad de México 1.5 %, Nuevo León 1.6% y Baja California 2.0%. Este indicador sugiere las serias dificultades que la población en esa situación enfrenta en el mercado laboral, debido a su nula alfabetización, la coloca en serias desventajas en el mercado laboral ante otras entidades federativas con niveles educativos mejores. Una situación desfavorable es causa que las personas con niveles educativos inferiores, o sin educación alguna, en caso de ser empleados, se les ocupe en actividades inferiores y mal remuneradas.

Otro indicador que muestra la baja capacitación de la población es el rezago educativo. De acuerdo con el INEGI, se considera población en rezago educativo aquellas de 15 años y más que no ha concluido su educación básica. En 2015, el porcentaje de población en tal situación es mucho

mayor en las entidades más marginadas como Chiapas 53.2 %, Oaxaca 51.4 %, Michoacán 48.5% y Guerrero 48.1%; las entidades con menor rezago educativo son la Ciudad de México 20.4%, Nuevo León 23.7%, Sonora 26.9 y Coahuila 27.2%.

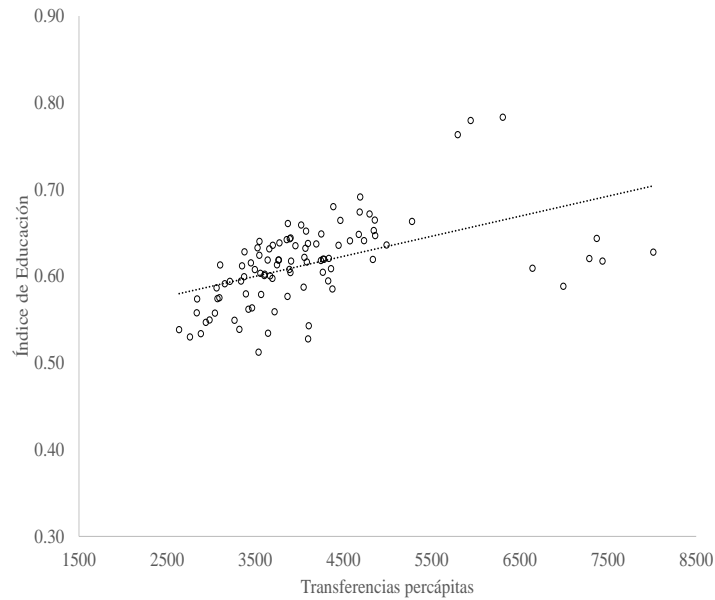
Otros indicadores que destacan el fenómeno educativo son los siguientes:

- a) De acuerdo a datos proporcionados por el Censo 2010 y estadísticas de la SEP, el Estado de Guerrero es una de las tres entidades del país con la menor cobertura en educación media superior (49.6 %), sólo arriba de Michoacán (48.2 por ciento) y por debajo de Oaxaca (54.2 %) y Guanajuato (49.7 %). La entidad con mayor cobertura educativa en este nivel es la Ciudad de México (98.6 %). Aunque la cobertura de la educación primaria y secundaria de las entidades más rezagadas, según el INEGI y la SEP, ronda cerca del 90 %, no ocurre lo mismo en el nivel medio superior, donde la tasa de cobertura es baja.
- b) El nivel superior es el que registra las menores tasas de cobertura, no sólo en las entidades más pobres y marginadas, sino en todo el país, lo que muestra que conforme el nivel educativo avanza se reduce la cobertura y aumenta la relación alumno-maestro. Las entidades de Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas muestran las tasas de cobertura en educación superior por debajo del 10%. Las entidades con mayor cobertura educativa superior, son la Ciudad de México y Nuevo León.
- c) En lo que respecta a estudios de posgrado, éstos son prácticamente inaccesibles a la mayoría de los habitantes de las entidades, los indicadores indican que el casi el 50% de los estudiantes de posgrado está concentrado en las entidades de Ciudad de México, México, Nuevo León, Puebla y Jalisco.
- d) Según datos del Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, publicado por CONACYT, las entidades más rezagadas cuentan con menor número de investigadores. Casi el 70% de los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se concentran en la Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, y Puebla. El mismo informe indica que la Ciudad de México cuenta con casi el 50% de la producción de artículos científicos.
- e) Asimismo, la información del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) muestra que la distribución geográfica de las solicitudes de patentes se concentró en la Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Jalisco.

Mientras que en las entidades como la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Puebla tienen menores grados de analfabetismo, y mayores posibilidades y oportunidades de acceder a una educación superior; entidades como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, si bien es cierto que cuentan con una cobertura “importante” en educación básica; la pobreza y marginación federal les restan oportunidades y posibilidades a sus jóvenes de alcanzar un grado educativo superior, lo cual queda de manifiesto en los altos grados de analfabetismo, rezago educativo y menores grados de población con estudios superiores, producción científica y patentes registradas.

Al relacionar el Índice de Educación y las transferencias por personas de las entidades federativas queda claro que hay una relación directa entre el monto de transferencias per-cápita y la educación. Es decir, mayores transferencias, mejor índice desenvolvimiento educativo.

Figura 4.2. Índice de Educación y Transferencias per-cápita de las Entidades Federativas, 2008-2012



#### 4.2.1.3 Índice de Ingreso (II)

El Índice de Ingreso (II) utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) como indicador de los recursos disponibles en los hogares. A nivel hogar, el ingreso corriente total (ICT) se obtiene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). La distribución de los ingresos en los hogares se ajusta al INB mediante un factor obtenido del cociente entre el ingreso disponible bruto, reportado en las cuentas por sectores institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el ingreso corriente total del MCS. Una vez que los ingresos de los hogares están ajustados y son compatibles con cuentas nacionales, se expresan en términos anuales a precios de un año y en dólares estadounidenses PPC, usando la información publicada por el Banco Mundial referente al factor de conversión PPC de cierto año, y por el INEGI referente al INPC de cada año con respecto del año considerado.

De tal manera, el índice de recursos disponibles a nivel hogar o individual se obtiene de la siguiente manera:

$$II_h = \frac{\ln(y_h) - \ln(y_{min})}{\ln(y_{max}) - \ln(y_{min})}$$

Donde  $II_h$  es el Índice de Ingreso, “ $y$ ” es el ingreso anual per cápita del hogar (o individual); finalmente “ $y_{min}$ ” y “ $y_{max}$ ” son los valores referentes internacionales que emplea PNUD como mínimos y máximos respectivamente.

#### 4.2.1.4 Ley de Coordinación Fiscal

##### *Fondo General de Participaciones*

En la distribución federación-entidades se propone que el fondo se constituya por el 25% de la Recaudación Federal Participable Ampliada en el sentido de Tello; es decir, integrada por la totalidad de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales. Y, a nivel de las entidades federativas se fije el año 2016 (aunque se recomienda el año en que se efectúe lo que se propone) y el excedente se distribuya conforme a lo siguiente:



1. 100% de acuerdo a la inversa del IDH de las entidades.

En términos simbólicos:

$$P_{i,t} = P_{i,16} + \Delta FGP_{16,t}(C1_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32}(1 - IDH)_{i,t-1}}$$

#### *Fondo de Fomento Municipal*

Para aumentar sustancialmente los ingresos de los municipios se sugiere integrarlo por el 5% de la Recaudación Federal Participable. La distribución a las entidades se fije lo recibido en 2016 y el excedente del fondo se distribuya de acuerdo a lo siguiente:

1. 100% de acuerdo a la inversa del IDH de las entidades.

La fórmula sería:

$$F_{i,t} = F_{i,16} + \Delta FFM_{16,t}C_{i,t}$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32}(1 - IDH)_{i,t-1}}$$

#### *Fondo de Fiscalización*

Aquí solo se propone modificar el criterio de distribución entre entidades federativas. Así, se fijen las participaciones por el Fondo de Fiscalización recibidas en 2016 y el excedente se distribuya de acuerdo a:

1. 100% de acuerdo a la inversa del IDH de las entidades.

$$T_{i,t} = T_{i,16} + \Delta FOFIE_{16,t}(C1_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32}(1 - IDH)_{i,t-1}}$$

La recaudación del régimen de contribuyentes pequeños e intermedios son las que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

#### *Participaciones por IEPS*

Se plantea que continúe integrándose por el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y; 8% por tabacos labrados. Sin embargo, se distribuya en dos partes: 1) las participaciones recibidas hasta antes de la reforma aquí planteada ( $IEPS_{i,2016}$ ) y, 2) el excedente, distribuirlo de forma inversamente proporcional al IDH.

$$IEPS_{i,t} = IEPS_{i,2016} + \Delta IEPS_{2016,t} \left( \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32}(1 - IDH)_{i,t-1}} \right)$$

*Fondo de Compensación*

El Fondo de compensación (art. 4o-A de la LCF) y que se integra con 2/11 de la recaudación de la cuota a gasolina y diésel previstas en el art. 2o-A, frac. II de la Ley del IEPS, se propone integrarlo con el cien por ciento de la recaudación de las cuotas de gasolina y diésel y en su distribución jueguen todas las entidades federativas y se considere la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,2016} + \Delta FC_{2016,t} \left( \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32} (1 - IDH)_{i,t-1}} \right)$$

Se fije el monto correspondiente de la recaudación por los 9/11 que la entidad haya obtenido por cuotas de gasolina y diésel del año anterior en que se ejecute la reforma (en este ejemplo de fórmula consideré el 2016) y el excedente ( $\Delta FC_{2016,t}$ ) distribuirlo según la inversa del IDH.

*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal*

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que actualmente se determina, sólo para efectos de referencia como el 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Y del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal. Se propone que se integre para efectos de referencia con el 5% de la Recaudación Federal Participable y, 2.5% sea para Fondo para la Infraestructura Social Estatal y, el restante 2.5% se integre el Fondo para Infraestructura Social Municipal.

También se recomienda para el caso de entidades emplear el Índice de Desarrollo Humano. La fórmula es la siguiente:

$$FAISM_{i,t} = FAISM_{i,2016} + \Delta FAISM_{2016,t} \left( \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32} (1 - IDH)_{i,t-1}} \right)$$

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*

Aquí se plantea fijar las aportaciones que por este concepto se hayan realizado a las entidades hasta el año anterior a la reforma y el excedente se distribuya de acuerdo a la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades, esto es:

$$FORTAMUN_{i,t} = FORTAMUN_{i,2016} + \Delta FORTAMUN_{2016,t} \left( \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32} (1 - IDH)_{i,t-1}} \right)$$

En este sentido, el artículo a reformar es el 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*

Actualmente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integra con recursos por el 1.40 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución entre entidades federativas contempla el monto que les fue entregado en 2007 ( $T_{i,07}$ ), más el incremento respecto a ese año según el inverso del Producto Interno Bruto Estatal per cápita ( $PIBpc_{i,t-1}$ ) atenuado por la población ( $n_i$ ).

Se plantea que se integre con el 2% de la recaudación federal participable y, en cuanto a la distribución entre entidades deje de atenuarse por la población para quedar como sigue:

$$T_{i,t} = T_{i,16} + \Delta FAFEF_{16,t} \times C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{(1 - IDH)_{i,t-1}}{\sum_i^{32} (1 - IDH)_{i,t-1}}$$

*Análisis retrospectivo*

Al aplicar los cambios aquí sugeridos a la estructura básica de nuestro acuerdo federal, se redistribuirán en el margen mayores recursos a entidades y municipios con menor nivel de desarrollo económico y se estará más cerca de erradicar las desigualdades tan extremas que existen entre ellos. La idea intuitiva es que el actual modelo establece y asegura la posición histórica de solo algunas entidades y municipios en perjuicio de la mayoría, y esto en lugar de traernos prosperidad nos trae mayor pobreza.

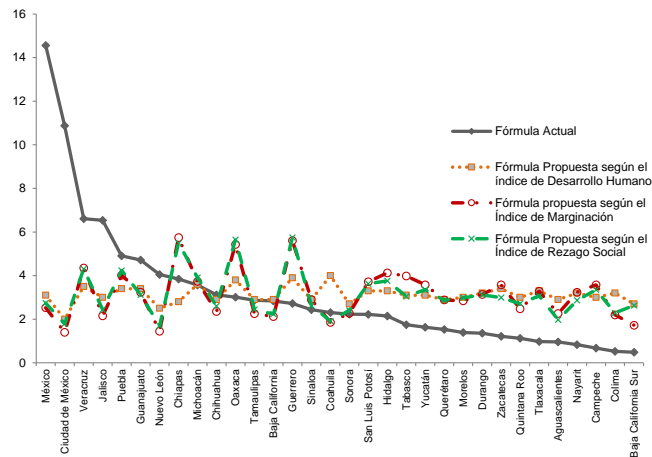
Me gustaría concluir esta parte con la exposición empírica de la filosofía general de los cambios propuestos y me limitaré solamente a uno de ellos, con la advertencia de que pueden hacerse cálculos similares para el resto de los fondos. Tomaré de ejemplo el Fondo General de Participaciones. Compararé los resultados que se han obtenido con la reforma de 2007 y mi propuesta como si ésta se hubiera aprobado en 2007. Es decir, se trata de evaluar los resultados para el periodo 2007-2015 de dos fórmulas:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}) \quad (1)$$

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(C1_{i,t}) \quad (2)$$

Según sea el caso, para el cálculo del coeficiente que aplica al excedente de (1) y (2) se consideraron las cifras del Producto Interno Bruto Estatal, Producto Interno Bruto Estatal no Minero y no Petrolero, la población publicada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del III trimestre de 2007, publicado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), el 15 de noviembre de 2007 por el INEGI y para los siguientes años se toma la población del IV trimestre del año anterior para el que se efectúa el cálculo. Por otra parte, debido a que el PIB de entidades es publicado con dos años de rezago, el cálculo del coeficiente actual que implique el uso del PIB, será el PIB de hace dos años, excepto para enero de 2008, pues en aquel momento las cifras del PIB estatal solo llegaban hasta 2004. Las cifras por recaudación de impuestos y derechos locales (IE) de 2005 y 2006 son las publicadas en las Cuentas Públicas de las Entidades.

Figura 4.3. Comparativo de la fórmula actual de distribución del Fondo General de Participaciones *versus* el IDH, IM e IRS



En el Cuadro 4.2 se muestran los resultados de los coeficientes para 2008 según la fórmula actual y la fórmula propuesta según el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Marginación y el Índice de Rezago Social. Primeramente podemos observar que la actual fórmula promueve la excesiva concentración espacial del ingreso, principalmente en las siguientes entidades: México (14.6%), Ciudad de México (10.9%), Jalisco (6.5%), Veracruz (6.6%), Nuevo León (4.1%), Guanajuato (4.7%) y Puebla (4.9%). Mientras que las fórmulas propuestas basadas en el IDH, IM y RS favorece a su desconcentración, lo corrobora una menor desviación estándar.

Cuadro 4.2. Comparativo de los coeficientes aplicable al excedente según la fórmula actual-vs-fórmulas propuestas

Entidad	Fórmula 2008				Diferencia		
	Fórmula Actual	Fórmula Propuesta	Fórmula Propuesta	Fórmula Propuesta	Puntos porcentuales	Puntos porcentuales	Puntos porcentuales
	IDH <sup>1</sup>	IM <sup>2</sup>	RS <sup>3</sup>	(Actual/IDH)	(Actual/IM)	(Actual/RS)	
México	14.6	3.1	2.5	2.7	(11.5)	(12.0)	(11.8)
Ciudad de México	10.9	2.0	1.4	1.8	(8.9)	(9.5)	(9.1)
Veracruz	6.6	3.5	4.3	4.3	(3.1)	(2.3)	(2.3)
Jalisco	6.5	3.0	2.2	2.4	(3.5)	(4.4)	(4.1)
Puebla	4.9	3.4	4.0	4.2	(1.5)	(0.9)	(0.7)
Guanajuato	4.7	3.4	3.2	3.1	(1.3)	(1.5)	(1.6)
Nuevo León	4.1	2.5	1.5	1.7	(1.6)	(2.6)	(2.4)
Chiapas	3.8	2.8	5.7	5.5	(1.0)	1.9	1.6
Michoacán	3.6	3.6	3.7	3.9	0.0	0.2	0.3
Chihuahua	3.1	2.9	2.4	2.6	(0.2)	(0.8)	(0.5)
Oaxaca	3.0	3.8	5.4	5.6	0.8	2.4	2.6
Tamaulipas	2.9	2.9	2.3	2.4	0.0	(0.6)	(0.4)
Baja California	2.8	2.9	2.1	2.2	0.1	(0.7)	(0.6)
Guerrero	2.7	3.9	5.6	5.7	1.2	2.9	3.0
Sinaloa	2.4	2.9	2.9	2.6	0.5	0.5	0.2
Coahuila	2.3	4.0	1.9	1.9	1.7	(0.4)	(0.4)
Sonora	2.2	2.7	2.3	2.4	0.5	0.0	0.2
San Luis Potosí	2.2	3.3	3.7	3.6	1.1	1.5	1.4
Hidalgo	2.1	3.3	4.1	3.8	1.2	2.0	1.6
Tabasco	1.7	3.1	4.0	3.0	1.4	2.2	1.3
Yucatán	1.6	3.1	3.6	3.4	1.5	1.9	1.7
Querétaro	1.5	2.9	2.9	2.9	1.4	1.3	1.3
Morelos	1.4	3.0	2.8	3.0	1.6	1.5	1.6
Durango	1.4	3.2	3.1	3.1	1.8	1.8	1.8
Zacatecas	1.2	3.4	3.6	3.0	2.2	2.4	1.8
Quintana Roo	1.1	3.0	2.5	2.7	1.9	1.4	1.6
Tlaxacala	1.0	3.3	3.3	3.1	2.3	2.3	2.1
Aguascalientes	1.0	2.9	2.3	2.0	1.9	1.3	1.0
Nayarit	0.8	3.2	3.2	2.9	2.4	2.4	2.0
Campeche	0.7	3.0	3.6	3.4	2.3	2.9	2.7
Colima	0.5	3.2	2.2	2.3	2.7	1.7	1.8
Baja California Sur	0.5	2.7	1.7	2.6	2.2	1.2	2.1
Desviación estándar	3.0	0.4	1.1	1.0			

<sup>1</sup> Propuesta considerando el Índice de Desarrollo Humano

<sup>2</sup> Propuesta considerando el Índice de Marginación elaborado por el CONAPO

<sup>3</sup> Propuesta considerando el Índice de Rezago Social elaborado por el CONEVAL

A continuación, se presentan en cifras las formas de distribuir participaciones. Es esencial tener presente que las participaciones de 2007 se fijan y sólo se distribuye el excedente. Así, para el periodo 2008-2015, los resultados de distribuir de acuerdo a la fórmula vigente (1) se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.3. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme fórmula actual (Millones de Pesos corrientes)

Concepto	Años									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
México	34,601	43,375	35,644	43,617	48,990	52,443	57,713	63,836	64,912	
Ciudad de México	33,538	39,761	34,328	39,459	42,695	44,730	48,366	52,024	52,650	
Jalisco	17,906	21,519	18,175	21,530	23,876	25,328	27,383	30,459	31,057	
Veracruz	16,810	20,531	17,072	20,682	22,995	24,247	26,620	29,084	28,301	
Nuevo León	12,908	15,469	13,392	15,515	16,892	18,299	19,578	21,670	21,661	
Puebla	10,908	13,973	11,343	13,899	15,381	17,006	18,733	20,677	20,558	
Chiapas	12,349	14,633	12,654	14,825	16,214	17,226	18,407	19,928	20,101	
Guanajuato	10,596	13,362	10,869	13,242	15,176	16,185	17,588	19,650	19,975	
Michoacán	7,787	9,903	8,018	9,838	11,168	11,905	13,486	14,503	14,944	
Tabasco	12,049	12,319	11,341	12,378	12,763	13,909	14,613	14,391	14,355	
Chihuahua	7,806	9,707	8,054	9,618	10,428	11,132	12,278	13,865	14,058	
Baja California	7,871	9,509	8,054	9,500	10,273	10,943	12,025	13,176	13,268	
Tamaulipas	7,878	9,314	7,902	9,366	9,901	10,926	11,809	13,120	13,260	
Oaxaca	6,641	8,447	6,851	8,440	9,572	10,201	11,517	12,884	12,506	
Guerrero	6,074	7,698	6,272	7,635	8,930	9,293	10,082	11,296	11,631	
Sonora	8,927	8,471	7,047	8,168	9,078	9,555	10,554	11,457	11,605	
Sinaloa	6,843	8,113	6,830	8,064	8,889	9,296	10,040	11,399	11,318	
Coahuila	6,623	7,986	6,815	8,000	8,629	9,593	10,284	11,294	11,264	
San Luis Potosí	5,177	6,392	5,275	6,404	7,186	7,924	8,611	9,197	9,122	
Hidalgo	4,884	6,125	5,035	6,127	6,890	7,556	8,383	9,095	8,823	
Querétaro	4,719	5,574	4,746	5,544	6,088	6,514	7,075	7,650	7,767	
Yucatán	4,328	5,272	4,440	5,272	5,869	6,198	6,782	7,510	7,569	
Morelos	3,976	4,813	4,085	4,818	5,476	5,594	6,106	6,822	6,953	
Durango	3,581	4,369	3,683	4,385	4,869	5,113	5,702	6,163	6,235	
Quintana Roo	3,299	3,937	3,360	3,952	4,261	4,594	5,041	5,692	5,827	
Zacatecas	3,292	4,006	3,376	4,000	4,559	4,706	5,251	5,423	5,228	
Aguascalientes	3,150	3,717	3,187	3,693	4,084	4,284	4,611	4,997	5,130	
Tlaxcala	2,822	3,363	2,881	3,364	3,687	3,917	4,234	4,688	4,702	
Nayarit	2,676	3,177	2,733	3,182	3,588	3,644	4,016	4,378	4,558	
Campeche	2,778	3,174	2,821	3,216	3,198	3,724	4,003	3,893	4,032	
Baja California Sur	1,986	2,265	2,007	2,263	2,527	2,515	2,812	3,043	3,151	
Colima	2,033	2,325	2,046	2,312	2,531	2,707	2,835	3,021	3,088	
<b>Total</b>	<b>276,816</b>	<b>332,598</b>	<b>280,334</b>	<b>332,308</b>	<b>366,666</b>	<b>391,208</b>	<b>426,538</b>	<b>466,284</b>	<b>469,609</b>	

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Coordinación con Entidades Federativas

Y ahora en los Cuadro 4.4, Cuadro 4.5, Cuadro 4.6, los mismos recursos pero con los principios propuestos, respectivamente, en la fórmula conforme al Índice de Desarrollo Humano, Índice de Marginación, e Índice de Rezago Social.

Cuadro 4.4. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme fórmula conforme al Índice de Desarrollo Humano (Millones de Pesos corrientes)

Concepto	Años								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ciudad de México	33,538	35,776	33,679	35,764	37,142	38,126	39,543	41,137	41,271
México	34,601	36,318	34,709	36,309	37,367	38,123	39,211	40,434	40,537
Jalisco	17,906	19,577	18,011	19,568	20,598	21,333	22,392	23,583	23,683
Veracruz	16,810	18,737	16,932	18,727	19,914	20,761	21,982	23,355	23,469
Tabasco	12,049	13,786	12,158	13,777	14,847	15,611	16,712	17,949	18,053
Nuevo León	12,908	14,323	12,997	14,315	15,187	15,809	16,705	17,713	17,797
Chiapas	12,349	13,907	12,447	13,899	14,859	15,544	16,531	17,642	17,734
Puebla	10,908	12,809	11,027	12,799	13,971	14,807	16,012	17,367	17,480
Guanajuato	10,596	12,481	10,715	12,471	13,632	14,461	15,655	16,998	17,111
Michoacán	7,787	9,803	7,914	9,793	11,035	11,922	13,199	14,635	14,755
Sonora	8,927	10,412	9,021	10,404	11,318	11,971	12,911	13,968	14,057
Oaxaca	6,641	8,783	6,776	8,772	10,092	11,034	12,392	13,918	14,046
Guerrero	6,074	8,230	6,210	8,218	9,546	10,494	11,859	13,395	13,523
Tamaulipas	7,878	9,505	7,980	9,496	10,498	11,214	12,245	13,404	13,501
Baja California	7,871	9,486	7,973	9,478	10,472	11,183	12,206	13,357	13,453
Chihuahua	7,806	9,399	7,907	9,390	10,371	11,072	12,081	13,215	13,310
Coahuila	6,623	8,408	6,735	8,399	9,499	10,285	11,416	12,688	12,795
Sinaloa	6,843	8,473	6,946	8,465	9,469	10,187	11,220	12,382	12,479
San Luis Potosí	5,177	7,018	5,293	7,009	8,142	8,952	10,119	11,430	11,540
Hidalgo	4,884	6,747	5,002	6,738	7,885	8,705	9,884	11,212	11,323
Yucatán	4,328	6,081	4,439	6,072	7,152	7,923	9,033	10,282	10,387
Querétaro	4,719	6,332	4,821	6,323	7,316	8,026	9,047	10,196	10,292
Durango	3,581	5,390	3,695	5,380	6,495	7,291	8,437	9,726	9,834
Zacatecas	3,292	5,175	3,411	5,165	6,324	7,153	8,345	9,686	9,798
Morelos	3,976	5,661	4,082	5,652	6,689	7,430	8,497	9,697	9,798
Tlaxcala	2,822	4,656	2,937	4,647	5,777	6,584	7,746	9,054	9,163
Quintana Roo	3,299	4,956	3,404	4,947	5,968	6,697	7,746	8,926	9,025
Nayarit	2,676	4,471	2,789	4,461	5,567	6,356	7,493	8,772	8,879
Aguascalientes	3,150	4,766	3,252	4,758	5,754	6,465	7,489	8,641	8,737
Campeche	2,778	4,466	2,885	4,457	5,496	6,239	7,308	8,510	8,611
Baja California Sur	1,986	3,491	2,081	3,483	4,410	5,072	6,025	7,097	7,186
Colima	2,033	3,176	2,105	3,170	3,874	4,376	5,100	5,914	5,982
<b>Total</b>	<b>276,816</b>	<b>332,598</b>	<b>280,334</b>	<b>332,308</b>	<b>366,666</b>	<b>391,208</b>	<b>426,538</b>	<b>466,284</b>	<b>469,609</b>

**Cuadro 4.5.** Distribución del Fondo General de Participaciones conforme al Índice de Marginación (Millones de Pesos corrientes)

Entidad	Años								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
México	40,305	41,714	40,394	41,706	42,574	43,194	44,086	45,090	45,174
Ciudad de México	30,111	30,892	30,161	30,888	31,369	31,713	32,208	32,764	32,811
Veracruz	18,311	20,736	18,464	20,723	22,217	23,284	24,820	26,547	26,692
Jalisco	18,095	19,298	18,171	19,292	20,033	20,563	21,325	22,182	22,254
Puebla	13,574	15,813	13,715	15,801	17,180	18,165	19,583	21,179	21,312
Guanajuato	13,048	14,855	13,161	14,845	15,958	16,753	17,898	19,185	19,293
Nuevo León	11,213	12,023	11,264	12,019	12,518	12,874	13,387	13,965	14,013
Chiapas	10,642	13,846	10,844	13,829	15,803	17,213	19,242	21,526	21,717
Michoacán	9,873	11,957	10,004	11,946	13,230	14,147	15,467	16,952	17,076
Chihuahua	8,629	9,940	8,711	9,934	10,741	11,318	12,149	13,084	13,162
Oaxaca	8,345	11,373	8,536	11,357	13,223	14,555	16,473	18,631	18,811
Tamaulipas	7,955	9,211	8,034	9,204	9,978	10,531	11,326	12,221	12,296
Baja California	7,853	9,038	7,927	9,031	9,761	10,283	11,033	11,877	11,948
Guerrero	7,526	10,652	7,724	10,636	12,561	13,937	15,916	18,143	18,330
Sinaloa	6,743	8,361	6,845	8,353	9,350	10,062	11,087	12,240	12,336
Coahuila	6,369	7,405	6,434	7,400	8,038	8,494	9,151	9,889	9,951
Sonora	6,173	7,439	6,253	7,433	8,212	8,769	9,571	10,473	10,548
San Luis Potosí	6,145	8,219	6,276	8,208	9,486	10,398	11,712	13,190	13,313
Hidalgo	5,943	8,243	6,088	8,231	9,648	10,660	12,116	13,755	13,892
Tabasco	4,834	7,055	4,974	7,043	8,411	9,388	10,795	12,378	12,510
Yucatán	4,526	6,522	4,652	6,512	7,741	8,618	9,882	11,304	11,423
Querétaro	4,244	5,852	4,345	5,844	6,834	7,542	8,561	9,707	9,802
Morelos	3,846	5,431	3,946	5,423	6,399	7,096	8,100	9,230	9,324
Durango	3,747	5,496	3,857	5,487	6,564	7,334	8,442	9,688	9,792
Zacatecas	3,354	5,348	3,480	5,338	6,566	7,443	8,706	10,127	10,246
Quintana Roo	3,118	4,500	3,205	4,493	5,344	5,952	6,828	7,813	7,895
Tlaxcala	2,688	4,519	2,803	4,509	5,637	6,442	7,601	8,906	9,015
Aguascalientes	2,651	3,912	2,730	3,905	4,682	5,237	6,036	6,935	7,010
Nayarit	2,307	4,112	2,421	4,103	5,215	6,010	7,153	8,440	8,548
Campeche	1,861	3,856	1,987	3,845	5,074	5,952	7,215	8,637	8,755
Colima	1,445	2,672	1,522	2,666	3,422	3,962	4,739	5,614	5,687
Baja California Sur	1,345	2,308	1,406	2,303	2,896	3,320	3,930	4,616	4,673
<b>Total</b>	<b>276,816</b>	<b>332,598</b>	<b>280,334</b>	<b>332,308</b>	<b>366,666</b>	<b>391,208</b>	<b>426,538</b>	<b>466,284</b>	<b>469,609</b>

Cuadro 4.6. Distribución del Fondo General de Participaciones conforme al Índice de Rezago Social (Millones de Pesos corrientes)

Entidad	Años								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
México	40,305	41,836	40,401	41,828	42,771	43,445	44,414	45,505	45,596
Ciudad de México	30,111	31,109	30,174	31,104	31,718	32,157	32,789	33,500	33,559
Veracruz	18,311	20,714	18,462	20,701	22,181	23,238	24,760	26,472	26,616
Jalisco	18,095	19,456	18,181	19,449	20,287	20,886	21,748	22,718	22,800
Puebla	13,574	15,937	13,723	15,925	17,381	18,421	19,917	21,601	21,742
Guanajuato	13,048	14,789	13,157	14,780	15,853	16,619	17,722	18,963	19,067
Nuevo León	11,213	12,160	11,273	12,155	12,739	13,155	13,755	14,430	14,487
Chiapas	10,642	13,704	10,835	13,689	15,575	16,923	18,863	21,045	21,227
Michoacán	9,873	12,054	10,010	12,043	13,387	14,347	15,729	17,283	17,413
Chihuahua	8,629	10,082	8,720	10,074	10,969	11,609	12,529	13,564	13,651
Oaxaca	8,345	11,493	8,543	11,476	13,415	14,800	16,794	19,037	19,225
Tamaulipas	7,955	9,319	8,041	9,312	10,152	10,752	11,616	12,588	12,670
Baja California	7,853	9,099	7,931	9,092	9,860	10,408	11,198	12,086	12,160
Guerrero	7,526	10,732	7,729	10,715	12,689	14,099	16,129	18,412	18,604
Sinaloa	6,743	8,205	6,835	8,198	9,098	9,741	10,667	11,709	11,796
Coahuila	6,369	7,437	6,436	7,432	8,090	8,560	9,237	9,999	10,063
Sonora	6,173	7,515	6,258	7,508	8,335	8,925	9,775	10,732	10,812
San Luis Potosí	6,145	8,170	6,273	8,160	9,407	10,298	11,581	13,024	13,144
Hidalgo	5,943	8,040	6,075	8,029	9,320	10,242	11,570	13,063	13,188
Tabasco	4,834	6,534	4,941	6,525	7,573	8,321	9,398	10,610	10,711
Yucatán	4,526	6,397	4,644	6,387	7,540	8,363	9,547	10,880	10,992
Querétaro	4,244	5,844	4,345	5,835	6,820	7,524	8,537	9,677	9,772
Morelos	3,846	5,512	3,951	5,503	6,529	7,262	8,317	9,503	9,603
Durango	3,747	5,485	3,856	5,476	6,547	7,312	8,413	9,651	9,755
Zacatecas	3,354	5,023	3,459	5,014	6,042	6,776	7,833	9,022	9,121
Quintana Roo	3,118	4,629	3,213	4,621	5,552	6,217	7,174	8,251	8,341
Tlaxcala	2,688	4,401	2,796	4,392	5,448	6,202	7,287	8,508	8,610
Aguascalientes	2,651	3,751	2,720	3,745	4,423	4,907	5,604	6,389	6,454
Nayarit	2,307	3,907	2,408	3,898	4,884	5,587	6,601	7,741	7,836
Campeche	1,861	3,730	1,979	3,720	4,871	5,693	6,877	8,209	8,320
Colima	1,445	2,721	1,525	2,714	3,501	4,062	4,871	5,780	5,856
Baja California Sur	1,345	2,813	1,438	2,805	3,709	4,355	5,285	6,331	6,418
<b>Total</b>	<b>276,816</b>	<b>332,598</b>	<b>280,334</b>	<b>332,308</b>	<b>366,666</b>	<b>391,208</b>	<b>426,538</b>	<b>466,284</b>	<b>469,609</b>



Recientemente, el día 18 de diciembre de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo saber en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En dicho acuerdo, se encuentran las cifras del Fondo General de Participaciones a entidades y que registro en el Cuadro 4.7 para efectos de comparación con la fórmula propuesta.

Cuadro 4.7. Fondo General de Participaciones según fórmula actual-vs-fórmula propuesta considerando fijas las cantidades de 2007, 2016 (Millones de pesos)

Entidad	Fórmula actual	Fórmula propuesta IDH
Ciudad de México	54,357	42,083
México	67,135	41,160
Jalisco	32,415	24,289
Veracruz	29,902	24,168
Tabasco	15,044	18,683
Nuevo León	22,695	18,311
Chiapas	20,961	18,300
Puebla	21,539	18,170
Guanajuato	20,945	17,794
Michoacán	15,632	15,487
Oaxaca	13,363	14,823
Sonora	11,876	14,595
Guerrero	12,129	14,305
Tamaulipas	13,867	14,091
Baja California	13,821	14,039
Chihuahua	14,560	13,888
Coahuila	11,940	13,443
Sinaloa	11,761	13,071
San Luis Potosí	9,555	12,208
Hidalgo	9,483	11,999
Yucatán	7,863	11,023
Querétaro	8,074	10,877
Durango	6,436	10,490
Zacatecas	5,799	10,481
Morelos	7,139	10,409
Tlaxcala	4,878	9,829
Quintana Roo	6,107	9,626
Nayarit	4,658	9,530
Aguascalientes	5,325	9,323
Campeche	4,209	9,223
Baja California Sur	3,204	7,732
Colima	3,178	6,397
<b>Suma</b>	<b>489,850</b>	<b>489,850</b>

Ahora imaginemos que los cambios institucionales que se han delineado tuvieran lugar en 2016 y entraran en vigor en enero de 2017, entonces, se tendrían que fijar las participaciones del fondo recibidas en 2016 y el excedente distribuirlo según la fórmula (2). También, supóngase que el

crecimiento nominal del fondo fuera de 10 puntos porcentuales. Los resultados serían los siguientes.

Cuadro 4.8. Fondo General de Participaciones fijando las participaciones de 2016 y distribuyendo el excedente de acuerdo a la fórmula actual-vs-la fórmula propuesta.

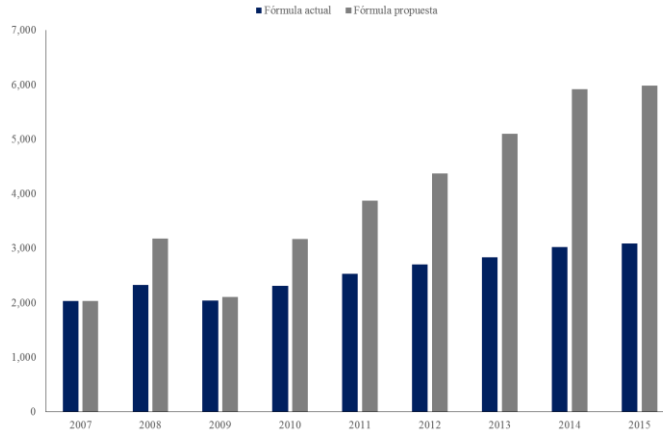
Entidad	2016 <sup>a</sup>	Fórmula Actual	Fórmula Propuesta IDH
México	67,135	72,200	68,206
Ciudad de México	54,357	58,142	55,753
Jalisco	32,415	34,689	33,458
Veracruz	29,902	32,203	31,104
Nuevo León	22,695	24,104	23,578
Puebla	21,539	23,245	22,725
Guanajuato	20,945	22,584	22,120
Chiapas	20,961	22,298	21,933
Michoacán	15,632	16,873	16,890
Tabasco	15,044	15,651	16,127
Chihuahua	14,560	15,645	15,554
Tamaulipas	13,867	14,867	14,881
Baja California	13,821	14,808	14,828
Oaxaca	13,363	14,411	14,699
Guerrero	12,129	13,075	13,473
Coahuila	11,940	12,740	13,053
Sonora	11,876	12,652	12,802
Sinaloa	11,761	12,608	12,778
San Luis Potosí	9,555	10,328	10,703
Hidalgo	9,483	10,230	10,645
Querétaro	8,074	8,607	9,080
Yucatán	7,863	8,432	8,957
Morelos	7,139	7,622	8,189
Durango	6,436	6,907	7,564
Quintana Roo	6,107	6,498	7,140
Zacatecas	5,799	6,221	6,973
Aguascalientes	5,325	5,658	6,333
Tlaxcala	4,878	5,216	6,022
Nayarit	4,658	4,948	5,777
Campeche	4,209	4,442	5,261
Baja California Sur	3,204	3,374	4,143
Colima	3,178	3,359	3,891
<b>Suma</b>	<b>489,850</b>	<b>524,638</b>	<b>524,638</b>

Fuente: a) Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Puede verse que de haberse aprobado en 2007 lo delineado aquí, los resultados hubiesen sido distintos, se mejora la situación de todos: a tasas aceleradas las finanzas de las economías de menor

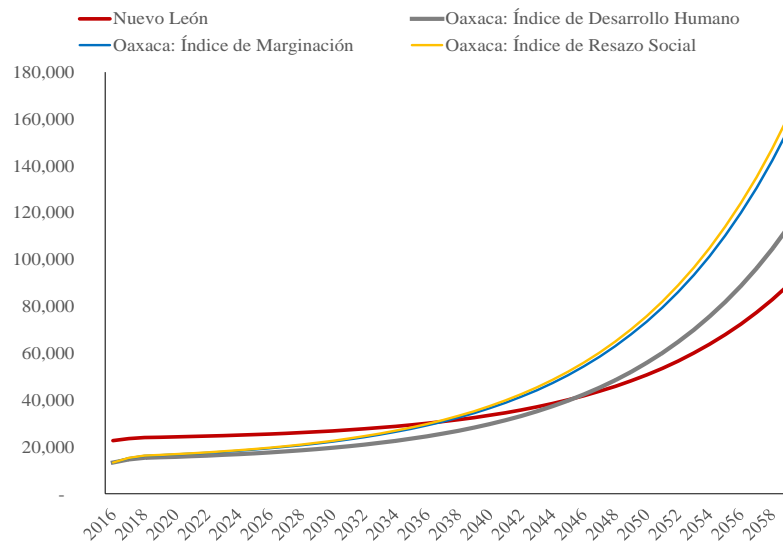
desarrollo (23 entidades) y a tasas menores las finanzas de quienes concentran la riqueza (9 economías, pero 7 más que el resto), reduciéndose de esa forma la desigualdad extrema en la redistribución espacial del ingreso. Por tanto, la idea es redistribuir de forma simultánea y progresiva el ingreso en dirección a la igualdad de oportunidades y lo mismo debe hacerse para los municipios.

Figura 4.4. Fondo General de Participaciones de Colima con fórmula actual-vs-fórmula propuesta según IDH, (Millones de pesos)



En resumen, la filosofía de distribución actual genera una brecha en los ingresos entre la entidad que más obtiene (México) y la que menos recibe (Colima) de 21.5 veces, mientras que la propuesta aquí defendida la reduciría de forma importante en pocos años. Particularmente, los ingresos de Colima aumentarían significativamente, reduciéndose las brechas de capacidad de financiamiento de obras de infraestructura y bienes públicos. Con la distribución actual, la capacidad de financiamiento de Colima por el Fondo General de Participaciones es de 6 veces menos que la del Estado de México; con la propuesta la brecha se reduciría a 3.

Figura 4.5. Fondo General de Participaciones de Oaxaca y Nuevo León, con fórmula propuesta, 2016-2059 (Millones de Pesos)



Fuente: Estimaciones realizadas considerando un aumento del 10% del Fondo General de Participaciones y los coeficientes de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Marginación y el Índice de Rezago Social.

Asimismo, *ceteris paribus* las participaciones de 2016, una tasa de crecimiento nominal del Fondo General de 10% anual y los coeficientes de distribución, entonces, conforme la propuesta defendida el año en que las finanzas de Oaxaca, que es de las entidades más pobres, habrían de nivelarse a las del Estado de Nuevo León sería en 2046 de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH); en 2036 (10 años antes) de acuerdo al Índice de Marginación y el Índice de Rezago Social (véase Figura 4.5).

Al considerar los Índice de Desarrollo Humano, de Marginación o Rezago Social en la redistribución del ingreso se redistribuye de forma progresiva y la capacidad de financiamiento de entidades con menor nivel de desarrollo aumenta, elevando la demanda efectiva de productos de mayor valor agregado producidos en las entidades en las que se concentra el ingreso.

#### 4.2.1.5 ¿Importa la eficiencia del gasto?

Se considera en la ciencia económica que existe un *trade off* entre eficiencia y equidad. Por definición se ha llegado a considerar que el mercado es eficiente, pero inequitativo; mientras que el estado puede ser equitativo pero no eficiente. La eficiencia sería aquella que consiste en la buena gestión de los recursos disponibles tendiente a evitar su desperdicio y, la equidad aquella situación en que se alcanza la justicia. Como se indica en (Puchet, Rabotnikof, Ugalde, & Zaremborg, 2009), “habría eficiencia si las capacidades y los acervos disponibles de una sociedad se usan de manera tal que cada uno, según sus posibilidades, logre realizar sus aspiraciones. Habrá equidad cuando cada uno tenga aquello que asegura el máximo bienestar social”. Como resume Puchet, existe un cierto consenso de que “el capitalismo en aras de satisfacer la libertad de elección aumenta la desigualdad social; el socialismo, con el objetivo de lograr la igualdad social, impide la libertad de innovación. Con desigualdad social se condiciona y recorta la libertad de elegir; sin iniciativa creadora, la igualdad abarca a quienes no innovan, pero sanciona a quienes lo hacen retornando así a la inequidad distributiva”.

Amén de lo anterior, habría de considerar situaciones en que el mercado y el estado fueran a la vez ineficientes e inequitativos. Y, sería el colmo que las actuaciones del estado aparte de ineficientes fueran inequitativas, su actuación no debe conducir al desperdicio de recursos, sino a su uso equitativo y eficiente.

Por eso, y es de vital importancia, conforme al principio de justicia que en esta tesis he defendido, los mayores recursos adicionales deben aplicarse en obras públicas, cobertura total de servicios públicos; excepto, al aumento de la burocracia o aumento de sueldos a legisladores locales. El aumento de la burocracia o sus sueldos pueden correr a cuenta de los ingresos propios de entidades y municipios.

## CONCLUSIONES

A partir del marco histórico desarrollado sabemos que desde la colonia, el régimen fiscal de México fue centralista, y en 1824 con el federalismo tampoco quedó clara la distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Fueron pocas las responsabilidades claramente atribuidas a cada uno de los tres niveles de gobierno, en la mayoría prevaleció, con las dificultades que eso implicó para el desarrollo de nuestra economía, la concurrencia en materia fiscal.

A diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos, en México no se atendió correctamente la cuestión fiscal. La disputa entre liberales y conservadores dificultó el funcionamiento de las finanzas públicas. Es a partir de 1917, más o menos convencidos de las dificultades de la concurrencia en las responsabilidades, los gobiernos (federal y estatal) organizaron su esfuerzo tributario a partir de los siguientes lineamientos: a) primero, descansar en buena medida en los tributos existentes, particularmente los indirectos; b) con el tiempo, introducir nuevos gravámenes para incrementar la recaudación; c) paulatinamente fortalecer a la federación en el proceso; d) descartar algunos gravámenes y, e) establecer un esquema de coordinación fiscal entre las entidades federativas y la federación.

Por eso, de 1917 en adelante, los gobiernos de la revolución buscaron simplificar y unificar la diversidad de tributos existentes en los tres órdenes de gobierno. Para lograrlo se pensó que era necesaria la concentración en manos del gobierno federal de las fuentes de tributación pues, se argumentó, el grueso de lo que estaba por hacer en materia económica y social, conforme a la constitución, correspondía a la federación. La concentración de las fuentes de tributación fue un proceso creciente que, descansando en posturas ideológicas y en subrayar que en las entidades federativas sólo prevalecía el desorden, la multiplicidad de tasas e impuestos, la confusión de leyes, la baja productividad y las inequidades, logró a lo largo de los años centralizar aún más de la recaudación en el país después de 1910.

Como resultado de todo ello, la estructura y composición de los ingresos públicos cambió, perdiendo participación los estados y municipios y ganándola la federación. Con esos antecedentes y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda convocó en 1925, 1933 y 1947 a las primeras Convenciones Nacionales Fiscales.

En ellas se destacó que la experiencia mexicana demostraba que el sistema de coincidencia de responsabilidades y tributos dificultaba el desarrollo económico del país, pero se optó por favorecer a la federación y condujo al debilitamiento de las haciendas de los gobiernos locales.

En los años previos y en los posteriores a la tercera Convención Nacional Fiscal, se le dieron fuentes exclusivas al gobierno federal y, por la vía de convenios entre las entidades federativas y la federación, se fue avanzando lentamente hacia la coordinación en materia de tributos.

Sería hasta los primeros años de la década de los años setenta que finalmente se establecería plena armonía en los impuestos a las ventas en el país. En el proceso, fueron las entidades federativas y los municipios los que perdieron fuerza, poder y recursos frente a los crecientes de la federación.

En 1980, se cambió de manera radical el sistema de impuestos a las ventas y transacciones. Se introduce el Impuesto al Valor Agregado, en lugar del existente Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Asimismo, se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del anterior sistema de coordinación fiscal entre las 32 entidades federativas y la federación, se estableció un sistema único de participaciones: un porcentaje fijo a distribuir calculado sobre casi el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. Con la Ley de Coordinación Fiscal se celebró, en la práctica, una cuarta Convención Nacional Fiscal.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se simplificó y unificó en todo el país el pago de impuestos a las ventas y transacciones. Por un lado, las entidades federativas renunciaron a ejercer una muy buena parte de sus potestades en materia tributaria. Desaparecieron más de 350 impuestos a las ventas y a las transacciones que en las entidades existían. A cambio de ello, recibieron un porcentaje de la recaudación federal.

Ello entrañó la centralización en el gobierno federal de la recaudación. Pudo, así, concentrar simultáneamente en sus manos los tres pilares en que descansa la política económica en un país: la monetaria y crediticia, la de relaciones con el exterior y la fiscal. Para las entidades la coordinación fiscal representó que, en adelante, la recaudación de impuestos quedara centralizada y la suerte de sus ingresos fiscales dependería de lo que haga y deje de hacer la federación.

En resumen, después de un largo tiempo de discusión en torno a las atribuciones, responsabilidades y fuentes de tributación entre la federación y las entidades, se resolvió por mantener la coincidencia y, por su dificultad operativa de esta, se optó por la coordinación fiscal. Con la alternativa de solución adoptada se alcanzaron los siguientes logros: 1) El problema de la concurrencia impositiva se ha eliminado prácticamente. Hasta 1979 los estados y municipios tenían numerosos impuestos al comercio y a la industria que quedaron derogados o suspendidos con la entrada en vigor de las leyes del IVA y de Coordinación en 1980. 2) Se le dio más homogeneidad y coherencia a la política fiscal de los tres niveles de gobierno al disminuir la posibilidad de que se tomen decisiones contradictorias en cuanto a la tributación. Sin embargo, como se ha indicado persisten interferencias en lo relativo a la prestación de servicios y el ejercicio del gasto de los tres niveles de gobierno. 3) Se le ha dotado de mayores recursos financieros a los estados y municipios, aunque en forma desigual ya que algunos estados y algunos municipios se han beneficiado relativamente más que otros. Todavía existen municipios con recursos financieros exiguos que no les permiten proporcionar a sus habitantes los servicios públicos que satisfagan sus necesidades elementales. A lo largo de la investigación se verifica que la mayoría de las entidades, sobre todo las del Sur, se han visto rezagadas dentro del contexto nacional, sobre todo en cuanto al ámbito social, en donde los indicadores sociales se encuentran por debajo de la media nacional.

Por tanto, las principales dificultades que aún persisten son las siguientes:

1. No se ha logrado adecuar los recursos financieros a las necesidades de gasto de los gobiernos estatales y municipales. Es decir, todavía persiste una desigual distribución de recursos financieros entre los estados y entre los municipios, en virtud de que las participaciones y aportaciones, que son la principal fuente de recursos, se distribuyen de acuerdo a criterios de recaudación, población y producto interno bruto y no de acuerdo a las necesidades de gasto de las entidades.

2. No se ha logrado integrar la política de *participaciones* y *aportaciones* con la política de *subsidios* a los estados y municipios, ni con el ejercicio regional del presupuesto federal. Como se ha indicado, una alta acumulación de capital público, especialmente, en infraestructura o inversiones de rentabilidad de largo plazo, como es educación y salud, incentiva el crecimiento económico y el nivel de ingreso por habitante. Si esto es correcto, es necesario invertir a favor de las entidades más atrasadas. Actualmente, el gasto público en general se concentra en las entidades que más crecen o concentran la mayor actividad económica, es necesario que el gasto público también vaya a las entidades más rezagadas.

Ha sido así que el Estado ha influido, poderosamente, en la desigual distribución del ingreso entre entidades; a favor de algunas entidades y municipios y la marginación del resto. En este sentido, la naturaleza y filosofía de las instituciones que se establecieron para redistribuir el ingreso producto de la unión federal, al considerar variables como la concentración de la población, la recaudación y el producto, fueron erigidas instituciones que en lugar de disminuir las desigualdades del desarrollo las han reproducido. La actual Ley de Coordinación Fiscal vigente no toma en cuenta las necesidades reales de las entidades, al no satisfacer las prioridades sociales ocasiona a su vez mayor desigualdad y falta de equidad.

Es necesario que la distribución de los recursos sea más equitativa, y sobre todo que tome en cuenta como punto fundamental la disparidad económica y social existente en México. En un ejercicio simple y, a través de algunos índices vemos que eso puede lograrse al rediseñar las fórmulas con que se distribuyen las *participaciones* y *aportaciones* federales. Al considerar los Índice de Desarrollo Humano, de Marginación o Rezago Social se redistribuye de forma progresiva y la capacidad de financiamiento de entidades con menor nivel de desarrollo aumenta, asimismo es probable que se eleve la demanda efectiva de productos de mayor valor agregado producidos en las entidades en las que se concentra el ingreso.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Porqué fracasan los países*. Nueva York: Crítica.
- Adelman, I. (1961). *Teorías del desarrollo*. México: FCE.
- Aguilar, H., & Castañeda, J. (2009). *Un futuro para México*. México: Punto de partida.
- Aguilar, L. (2003). *Excepciones y privilegios: Modernización tributaria y*. México, D.F: FCE y COLMEX.
- Amieva, J. (2004). *Finanzas públicas en México*. México: Porrúa.
- Anderson, S. (2008). How Did There Come To Be Two Kinds of Coercion? *Coercion and the State*.
- Arrijoja, A. (2010). *Derecho fiscal*. México, D.F: Themis.
- Arrow, K. (1994). *Elección social y valores individuales*. Barcelona: Planeta.
- Asuad, N. (2000). Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo. *Revista Investigación Económica*, 71-107.
- Ávila, J. L. (2006). *La era Neo-liberal*. México: Oceano.
- Barajas, G. (2002). *Evaluación del federalismo fiscal Mexicano*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C.
- Barceinas, F., & Raymond, J. (2005). Convergencia regional y capital humano en México de los años 80 al 2002. *Estudios Económicos*, 263-304.
- Barnett, R. (2008). *The Structure of Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Barragán, J. (2007). *El federalismo mexicano. Visión Histórico Constitucional*. México, D.F: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (2004). *Crecimiento económico*. Barcelona: Reverté.
- Bell, T. (1992). Polycentric Law. *Humane Studies Review*, 7(1).
- Blecker, R. (diciembre de 2007). External shocks, structural change, and economic growth in Mexico 1979-2006. *Political Economy Research Institute*(157).
- Bohm-Bawerk, E. v. (1896). *La conclusión del sistema marxiano*. Madrid: Unión Editorial.
- Boltvinik, J., & Laos, E. H. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Bonifaz, D. (1992). *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*. Distrito Federal: UNAM.
- Brennan, J. (2011). *The Ethics of Voting*. Princeton: Princeton University Press.
- Burgoa, I. (1970). *El Estado*. México, D.F: Porrúa.
- Caballero, E. (2011). *Impacto del impuesto sobre la renta y el gasto público*. México: UNAM.
- Calva, J. L. (2001). La economía mexicana en recesión. *Problemas del Desarrollo*, 32, 237-252.
- Campos, M. M., Domínguez, L., Brown, F., & Sánchez, A. (2009). *El desarrollo de la industria mexicana en su encrucijada*. México: Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.
- Cárdenas, E. S. (2015). *El largo curso de la economía mexicana de 1780 a nuestros días*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, Colmex.
- Carmagnani, M. (1993). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chapoy, D. B. (1968). Evolución del federalismo en México. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, Vol. 21(Num. 61), 119-149.



- Chapoy, D. B. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. México, D.F: UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas.
- Chartier, G. (2014). *Radicalizing Rawls: Global Justice and the Foundations of International Law*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Chávez, M. (2007). *México: de la macroeconomía de la inestabilidad y el estancamiento hacia la recuperación del desarrollo*. México: Porrúa.
- Chiquiar, D. (junio de 2005). Why Mexico's Regional Income Convergence Broke Down? *Journal of Development Economics*, 77(1).
- Cohen, G. A. (1986). *La teoría de la historia de Karl Marx. Una defensa*. Madrid: Siglo XXI.
- Colmenares, D. (2012). Necesidad de un nuevo pacto fiscal en México. *Los retos de México*, 117-127.
- Constant, B. (2010). *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*. Madrid: Katz.
- Cordera, R. (. (2015). *Más allá de la crisis: El reclamo del desarrollo*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R., & Lomelí, L. (2004). *Coloquio: Federalismo fiscal, federalismo social*. México: UNAM.
- Cordera, R., & Tello, C. (1981). *México la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Cordera, R., & Tello, C. (1984). *La desigualdad en México*. México: Siglo XXI.
- Cruz, M. (2007). Romper la tasa de crecimiento neoliberal mexicana: una propuesta harrodiana. *Economía UNAM*, 5(14), 70-86.
- Cruz, M. (2010). *La política económica del crecimiento sostenido*. México: Unam, Instituto de investigaciones económicas.
- D' Medina, E. L. (2013). *El hilo conductor. La viabilidad del liberalismo en América Latina*. Madrid: Unión Editorial.
- Dávila, E., Kessel, G., & Levy, S. (Julio-Diciembre de 2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía Mexicana NUEVA ÉPOCA*, 205-260. Obtenido de <https://ideas.repec.org/a/emc/ecomex/v11y2002i2p205-260.html>
- De Jasay, A. (1985). *El estado. La lógica del poder político*. Madrid: Alianza editorial.
- De la Garza, S. F. (1979). *Derecho financiero mexicano*. México, D.F: Porrúa.
- De Tocqueville, A. (1835). *La democracia en América*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz-Bautista, A. (2003). Apertura comercial y convergencia regional en México. *Comercio Exterior*, 995-1000.
- Dieterlen, P. (2010). *Los derechos económicos y sociales: una mirada desde la filosofía*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Dilorenzo, T. J. (2012). *Crimen organizado. El estado: la verdad sin maquillaje*. Auburn, Alabama: Ludwid von Mises Institute.
- DOF. (01 de Julio de 2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- DOF. (1 de Agosto de 2015). *Ley de Coordinación Fiscal*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>
- Dussel, E. (2000). *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Eduardo, J., & Díaz-Bautista, A. (2006). *Economía regional moderna: teoría y práctica*. México: El colegio de la Frontera Norte, Universidad de Guadalajara, Plaza y Valdes.
- Elazar, J. D. (1979). *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

- Elizondo, C. (2012). *Con dinero y sin dinero...Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. México: DEBATE.
- Elizondo, C. (2013). *Por eso estamos como estamos: la economía política de un crecimiento mediocre*. México: DEBOLSILLO.
- Engels, F. (1880). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. México: Progreso.
- Esquivel, G. (2012). La desigualdad en las entidades federativas. *Desarrollo regional*, 141-155.
- Esquivel, G. (1999). Convergencia regional en México, 1940-1995. *El Trimestre Económico*, 725-761.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México, D.F: OXFAM-México.
- Esquivel, G., & Messmacher, M. (2002). Sources of Regional (non) Convergence in Mexico. *Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Esquivel, G., López, L., & Vélez, R. (2003). *Crecimiento económico y desigualdad regional en México 1950-2000*. México: PNUD (Estudios sobre el Desarrollo Humano).
- Faya, J. (1988). *El federalismo Mexicano*. México: Porrúa.
- Frey, B. (2005). Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions: Redrawing the Geographic Borders of Administration. *European Journal of Law Reform*, 5(3-4).
- Fuentes, N., & Mendoza, J. (2003). Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998. *Comercio Exterior*, 178-187.
- Fujigaki, E. (2015). *Pensamiento sobre la industria en México: Apuntes desde la historia económica*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fujii, G. (2000). El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México. *Comercio Exterior*, 50(11), 1008-1014.
- Furtado, C. (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*. Distrito Federal: Siglo XXI.
- Germán-Soto, V. (2005). Generación del Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1940-1992. *El trimestre económico*, 617-653.
- Godínez, V. (2000). La economía de las regiones y el cambio estructural. *F. Clavijo (compilador). Reformas económicas en México 1982-1999*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gracida, E. M. (2004). *El desarrollismo*. México: UNAM, OCEANO.
- Guerrero, I., López-Calva, L. F., & Walton, M. (19 de Octubre de 2014). Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-espanol-24-11.pdf>
- Guillen, A. (2000). *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. México: Plaza y Valdés y UAM.
- Guillén, H. (2013). *Las crisis, de la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*. México: Era.
- Gutierrez, S. P. (2012). *Federalismo: el caso Guerrero*. México, D.F.: UNAM.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1780). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859).
- Hayek, F. (1976). *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*. Madrid: Unión editorial.
- Hayek, F. A. (1944). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza editorial.
- Hayek, F. A. (1959). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, F. A. (1978). *Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historia de las ideas*. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, F. A. (1997). *Socialismo y guerra*. Madrid: Unión editorial.

- Hoppe, H.-H. (2012). *Monarquía, Democracia y Orden Natural*. España: Unión Editorial.
- Huemer, M. (2012). In praise of passivity. *Studia Humana*, vol. 1(n.º 2).
- Huemer, M. (2012). *The Problem of Political Authority*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Huemer, M. (2012a). *The Problem of Political Authority*. Londres: Palgrave Macmillan .
- Huerta, A. (2004). *La economía política del estancamiento*. México: Diana.
- Huerta, A. (2012). *Obstáculos al crecimiento: peso fuerte y disciplina fiscal*. México: UNAM, Facultad de Economía.
- Ibarra, C. (2008). La paradoja del crecimiento lento de México. *Revista de la CEPAL*(95), 83-102.
- Jasay, A. (1997). *Against Politics: On Government, Anarchy, and Order*. Londres: Routledge.
- Kalecki, M. (1971). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Klein, D. (2011). Against Overlordship. *The Independent Review*, 16(2).
- Kukathas, C. (2003). *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*. Oxford: University Press.
- Lacalle, D. (2013). *Viaje a la libertad económica. Por qué el gasto esclaviza y la austeridad libera* . Barcelona: Deusto.
- Leoni, B. (1961). *La libertad y la ley*. Madrid,: Unión Editorial.
- Levy, S. (2007). ¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México. *Trimestre Económico*, 74(295), 491-540.
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: Oceano.
- Lizardi, C. G. (2003). Modelo de crecimiento económico restringido por la balanza de pagos. Evidencia para México, 1940-2000. *Trimestre Económico*, 70(278), 253-274.
- Lomasky, L. (1987). *Persons, Rights, and the Moral Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Lomasky, L., & Brennan, G. (2006). Against reviving republicanism. *Politics Philosophy Economics*, vol. 5(n.º 2).
- Lomelí, L. (2012). Potencialidades de desarrollo económico de las regiones de México. *Desarrollo regional y competitividad en México*, 131–139.
- Loría, E. (2007). Causes of the slow rate of economic growth in México. San Diego.
- Loría, E. (2009). Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural. *Investigación económica*, 68(270), 37-68.
- Lovett, F. (2010). *A General Theory of Domination and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Margain, E. (1980). *Introducción al estudio del derecho tributario*. México, D.F: Porrúa.
- Marshall, A. (1890). *Principios de economía*. Madrid: Aguilar.
- Martínez, R. (2013). *Sobre la teoría de la hacienda pública. Aportes para el debate financiero y fiscal mexicano 2013-2016*. México, D.F: UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas.
- Martínez, R. (2013). *Sobre la teoría de la hacienda pública. Aportes para el debate financiero y fiscal mexicano*. México, D.F: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Marx, K. (1867). *El capital* (Vol. 1). México: Siglo XXI.
- Marx, K. (1894). *El Capital, tomo III*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. (1932). *Escritos económicos y filosóficos de 1844*. México, D.F: Siglo XXI.
- Marx, K. (1968). *Crítica del programa de Gotha*. Madrid: Aguilar.
- Mena, A. O. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Mendoza, E. C. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Menger, C. (1871). *Principios de economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*. México: DEBATE.
- Mill, S. (1978). *Principios de Economía Política*. México: FCE.
- Mises, L. V. (1912). *La teoría del dinero y del crédito*. Madrid: Unión Editorial.
- Mises, L. V. (1922). *El socialismo, análisis económico y sociológico*. Madrid: Unión Editorial.
- Mises, L. V. (1949). *La acción humana: tratado de economía*. Madrid: Unión Editorial.
- Mises, V. (1912). *La teoría del dinero y del crédito*. Madrid: Unión editorial.
- Montesquieu. (1750). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Atalaya.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros, J. (2004). México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica. *Revista de la CEPAL*(84), 35-57.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros, J. (2009). *Development and growth in the mexican economy: a historical perspective*. New York: Oxford University Press.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía Mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moya, M. (2002). *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*. México, D.F: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Muldoon, R. e. (2013). Disagreement behind the veil of ignorance. *vol. 170*(n.º 3).
- Musgrave, R. (1968). *Teoría de la hacienda pública*. Madrid: Aguilar.
- Myrdal, G. (1957). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: FCE.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2005). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pennington, M. (2003). Hayekian Political Economy and the Limits of Deliberative Democracy. *Political Studies*, vol. 51.
- Peña, E. (2011). *México la gran esperanza: un estado eficaz para una democracia de resultados*. México: Grijalbo.
- Peña, S. d., & Aguirre, T. (2006). *De la revolución a la industrialización*. México: Oceano.
- Pérez, H. N. (1999). Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales. *Gaceta mexicana de administración pública estatal* , 66.
- Pérez, H. N. (1999). Descentralización y federalismo fiscal: el reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.(Núm. 62).
- Perrotini, I. (2004). Restricciones estructurales del crecimiento en México, 1980-2003. *Economía UNAM*, 1(1), 86-100.
- Pettit, P. (1999). Republican Freedom and Contestatory Democratization. *En Democracy's Value, de Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon*.
- Pettit, P. (2004). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Piketty, T. (2008). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Piketty, T. (2015). *La crisis del capital en el siglo XXI. Crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco*. México, D.F: Siglo XXI.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2016*. México, D.F: PNUD.
- Popper, K. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. España: Paidós.

- Popper, K. R. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Popper, K. R. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. España: Paidós.
- Puchet, M., Rabotnikof, N., Ugalde, F. V., & Zaremborg, G. (2009). *Justicia y libertad: tres debates entre liberalismo y colectivismo*. México: UNAM; FLACSO.
- Rabell, E. (2010). *Federalismo fiscal en México*. México, D.F: Gobierno del Estado de Querétaro, Conacyt.
- Rallo, J. R. (2012). *Un modelo realmente liberal*. España: LID.
- Rallo, J. R. (2014). *Una revolución liberal para España*. Madrid: Deusto.
- Rallo, J. R. (2015). *Contra la renta básica*. Madrid: DEUSTO.
- Ramos, N. M. (2010). *Federalismo fiscal en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1980). «Kantian Constructivism in Moral Theory». *The Journal of Philosophy*, 77(9).
- Rawls, J. (1993). *Liberalismo político*. México: FCE.
- Rawls, J. (2001). *El derecho de gentes y «Una revisión de la idea de razón pública»*. . Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad. Una reformulación*. España: Paidós.
- Reyes, J. (1961). *El liberalismo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyes-Heróles, F., & Suárez, F. (2009). *La crisis testimonios y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. México: FCE.
- Rodríguez, C. B., & Rallo, J. R. (2011). *El liberalismo no es pecado*. Madrid: DEUSTO.
- Rodrik, D. (2007). *Una economía, muchas recetas: la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, J. A. (2014). *Los límites al crecimiento económico de México*. México, D.F: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romero, J. A. (2014). *Los límites al crecimiento económico de México*. México, D.F: El Colegio de México. UNAM.
- Ros, J. (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ros, J. (2008). La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982. *Trimestre Económico*, 75(299), 537-560.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: Colmex y Unam.
- Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* México, D.F: COLMEX, UNAM.
- Rothbard, M. N. (1963). *La gran depresión*. Madrid: Unión Editorial.
- Rothbard, M. N. (1973). *Por una nueva libertad: el manifiesto libertario*. New York: Grito Sagrado.
- Rothbard, M. N. (2004). *El hombre, la economía y el estado* (Vol. II). Madrid: Unión Editorial.
- Rothbard, M. N. (2004). *El hombre, la economía y el estado* (Vol. I). Madrid: Unión Editorial.
- Salinas, C. (2008). *La "década perdida" 1995-2006: Neoliberalismo y populismo en México*. México: DEBOLS!LLO.
- Sánchez, N. (2003). *Derecho fiscal Mexicano*. México, D.F: Porrúa.
- Sánchez-Reaza, J., & Rodríguez-Pose, A. (2002). The impact of trade liberalization on Regional Disparities in Mexico. *Growth and Change*(33), 72-90.

- Sandel, M. J. (1996). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge (EE. UU.): Harvard University Press.
- Schuppert, F. (2014). *Freedom, Recognition and Non-Domination: A Republican Theory of (Global) Justice*.
- Searle, J. (1964). How to Derive «Ought» From «Is». *The Philosophical Review*, 73(1).
- Sen, A. (1970). The impossibility of a Paretian Liberal. *Journal of Political Economy*, 78.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Serna, J. M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el federalismo fiscal en México*. México, D.F: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Serra, A. (1990). *Teoría del Estado*. México, D.F: Porrúa.
- SHCP. (21 de 12 de 2016). *Secretaría de Gobernación*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4905189&fecha=29/12/1997](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905189&fecha=29/12/1997)
- Skousen, M. (2001). *La formación de la teoría económica moderna*. Madrid: Unión Editorial.
- Smith, A. (1759). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza editorial.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sobarzo, H. F. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, sociedad y territorio*, 103-121.
- Solís, L. (1970). *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, D.F: Siglo XXI.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Székely, M. (2015). Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004. *Documentos de Investigación (Sedesol)*.
- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico*. México: UNAM, Facultad de Economía.
- Tello, C. (2010). *Sobre la desigualdad en México*. México: UNAM, Facultad de Economía.
- Tello, C. (2013). *Ahora recuerdo*. México: UNAM, DEBATE, Facultad de Economía.
- Tello, C. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México. D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tello, C. (2015). *México: las finanzas públicas en los años neoliberales*. México, D.F: COLMEX, UNAM.
- Tello, C., & Ibarra, J. (2012). *La revolución de los ricos*. México: Unam.
- Tena, F. (2003). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F.: Porrúa.
- Thirlwall, A. P. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tocqueville, D. A. (1835). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tomasi, J. (2012). *Free Market Fairness*. Princeton: Princeton University Press.
- Urquidí, V. L. (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*. México, D.F: Colmex.
- Urzúa, C. (2000). *Vicisitudes del federalismo Mexicano*. México: Serie documentos de trabajo. Colmex.
- Van Parijs, P. (1991). Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income. *Philosophy & Public Affairs*, 20(2).
- Vidal, G., & Déniz, J. (2012). *Actores del desarrollo y políticas públicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Vilalta, C. (2003). Una aplicación del análisis espacial al estudio de las diferencias regionales del ingreso en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 317-340.
- Villareal, R. (2005). *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamudio, R. (2005). *Sistema tributario en México*. México, D.F.: Porrúa.