



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL Y SU  
IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO  
PREDIAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO  
(2000- 2018)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A :**

**ISAAC YAIR YÁÑEZ CRUZ**



**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. VANESSA STOEHR LINOWSKI  
CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX; 2021**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## Agradecimientos

Con especial agradecimiento y dedicación a mi papá. Hasta el cielo, lugar en donde te encuentras y sigues haciendo posible los sueños. Por inculcarme la lectura, la reflexión, la humildad, la educación y por darme todas las oportunidades para enfrentar la vida. Para el gran maestro de formación profesional y maestro de vida: Roque Yáñez Medina.

A mi familia, por su sacrificio y esfuerzo, lo que inició siendo difícil, concluye de forma satisfactoria, un profesionista más en la familia. A mi mamá: María Estela Cruz Saldivar y a mis hermanos y hermanas: Roque, Emmanuel, Estela, Aranza y Luz María.

Agradezco por la paciencia y orientación a mi tutora de tesis Vanessa Stoehr Linowski. Por el continuo aprendizaje, por la transmisión de conocimientos y guía en este proceso. Desde sus clases de Finanzas Públicas hasta la conclusión de la tesis.

A la Facultad de Economía y a la Universidad Nacional Autónoma de México por sus puertas abiertas y ofrecer la oportunidad de transformar la vida de los mexicanos, no solo de quienes estudiamos en sus aulas sino de la sociedad. Estoy seguro que ¡Por mi raza hablará el espíritu!

## Índice

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL FEDERALISMO, LA DESCENTRALIZACIÓN DE ASIGNACIONES Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO</b>	<b>9</b>
1.1 INTRODUCCIÓN	9
1.2 CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	11
1.3 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	14
1.4 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	18
1.5 LA DESCENTRALIZACIÓN DE ASIGNACIONES Y FUNCIONES EN EL FEDERALISMO	19
1.6 HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	21
1.7 TERRITORIO Y DIVISIÓN POLÍTICA	29
1.8 EL MUNICIPIO COMO FORMA DE GOBIERNO Y SU ASIGNACIÓN DE FUNCIONES EN EL FEDERALISMO	32
1.9 CONCLUSIONES	34
<b>CAPÍTULO 2. INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO Y FEDERALISMO FISCAL</b>	<b>37</b>
2.1 INTRODUCCIÓN	37
2.2 ECONOMÍA INSTITUCIONAL	39
2.2.1 Nueva economía institucional	41
2.2.2 Teoría del Estado de la economía institucional	43
2.3 FEDERALISMO FISCAL	45
2.3.1 Federalismo fiscal y la Nueva Economía Institucional	48
2.3.2 Asignación de funciones en el federalismo fiscal	52
2.4 POLÍTICA FISCAL	54
2.5 ECONOMÍAS DE ESCALA Y ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN	57
2.6 TEORÍA DE LA BASE EXPORTADORA	61
2.7 TEORÍAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO REGIONAL	62
2.8 CONCLUSIONES	63
<b>CAPÍTULO 3. LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	<b>67</b>
3.1 INTRODUCCIÓN	67
3.2 DE LAS CONVENCIONES AL PACTO DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO	69
3.3 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	73
3.4 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES Y LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES	76
3.5 RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	85
3.6 CONCLUSIONES	88
<b>CAPÍTULO 4. PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	<b>91</b>
4.1 INTRODUCCIÓN	91
4.1 GENERALIDADES DE LAS PARTICIPACIONES	93
4.2 FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	97
4.3 FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	101

4.4 FONDO DE FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN -----	104
4.5 IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS) EN GASOLINAS Y DIÉSEL ARTÍCULO 2°-A Y FONDO DE COMPENSACIÓN-----	107
4.6 FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS -----	111
4.7 PARTICIPACIONES POR EL 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE-----	113
4.8 PARTICIPACIONES ESPECÍFICAS EN EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS-----	115
4.9 IMPUESTO SOBRE TENENCIA -----	116
4.10 IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS -----	118
4.11 FONDO DE PARTICIPACIONES PARA MUNICIPIOS EXPORTADORES DE HIDROCARBUROS -----	119
4.12 FONDO DE COMPENSACIÓN DEL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (REPECOS) E INTERMEDIOS --	120
4.13 FONDO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA -----	125
4.14 CONCLUSIONES -----	127
<b>CAPÍTULO 5. APORTACIONES FEDERALES (RAMO 33) -----</b>	<b>129</b>
5.1 INTRODUCCIÓN -----	129
5.2 GENERALIDADES DE LAS APORTACIONES FEDERALES -----	131
5.3 FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO (FONE)-----	135
5.4 FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)-----	138
5.5 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)-----	141
5.6 FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y LA CIUDAD DE MÉXICO (FORTAMUN) -----	144
5.7 FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES-----	146
5.8 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA) -----	148
5.9 FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP) -----	149
5.10 FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS-----	151
5.11 CONCLUSIONES -----	153
<b>CAPÍTULO 6. FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO -----</b>	<b>156</b>
6.1 INTRODUCCIÓN -----	156
6.2 GENERALIDADES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES -----	159
6.2.1 <i>Generalidades de la Recaudación del impuesto predial</i> -----	161
6.3 LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO -----	169
6.4 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES Y LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO -----	174
6.5 MARCO NORMATIVO DE LA COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO-----	178
6.5.1 <i>Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro y la Ley de Bases, Montos y Plazos para la Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Querétaro</i> -----	178
6.5.2 <i>Código Fiscal del Estado de Querétaro</i> -----	183
6.5.3 <i>Ley de Hacienda del Estado de Querétaro</i> -----	184
6.5.4 <i>Ley de Catastro para el Estado de Querétaro</i> -----	185
6.5.5 <i>Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro</i> -----	187
6.5.6 <i>Ley de Ingresos del estado de Querétaro</i> -----	187
6.5.7 <i>Marco normativo del municipio y sus finanzas públicas</i> -----	188
6.5.8 <i>Marco normativo del Impuesto Predial en el estado de Querétaro</i> -----	191
6.5.9 <i>Ley de Catastro de los municipios del estado de Querétaro</i> -----	194
6.6 DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y SUS MUNICIPIOS -----	197
6.7.1 <i>Desarrollo económico intrarregional del estado de Querétaro</i> -----	204
6.7.2 <i>Desarrollo económico municipal</i> -----	211
6.9 CONCLUSIONES -----	215
<b>7. CONCLUSIONES GENERALES -----</b>	<b>221</b>

<b>8. REFERENCIAS</b>	<b>226</b>
8.1 MARCO NORMATIVO	229
8.2 SITIOS ELECTRÓNICOS	230
8.3 ÍNDICE DE CUADROS	231
8.4 ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	231
8.5 ÍNDICE DE GRÁFICAS	232
8.5 ÍNDICE DE TABLAS	232

## Introducción

La presente tesis tiene por objetivo entender la dinámica económica del federalismo fiscal y sus efectos sobre la recaudación del impuesto predial con énfasis en los 18 municipios del estado de Querétaro en el período de 2000 al 2018.

El federalismo fiscal es un arreglo institucional que define las responsabilidades fiscales, tanto de ingreso como de egreso de los tres órdenes de gobierno. Existe toda una economía política en este pacto, ya que parte de un contexto de desequilibrio, desequilibrio fiscal vertical y horizontal, entre los entes involucrados, por ello se crea un sistema de transferencias: participaciones federales (ramo 28) y aportaciones federales (ramo 33) cuyo objetivo principal es resarcir las finanzas locales, lo cual genera un marco de decisión que desincentiva la eficiencia recaudatoria del impuesto predial, es decir recaudar el nivel máximo probable en comparación con los ingresos totales.

Con lo anterior surge el planteamiento inicial de la tesis: qué impacto tienen el pacto fiscal, su sustento teórico fiscal e institucional, las transferencias federales, el crecimiento y desarrollo económico local, sobre las decisiones de recaudación municipal. La investigación pretende analizar la estructura financiera de los 18 municipios del estado de Querétaro de Arteaga, siguiendo el efecto que causan las transferencias federales y, sobre todo, comprobar la hipótesis: la recaudación del impuesto predial de los municipios del estado de Querétaro de 2000 a 2018 es ineficiente.

La última gran reforma al federalismo fiscal se dio en 1988. Aunque en esta reforma se priorizó la eficiencia y la equidad antes que los criterios políticos y discrecionales de tributación

y distribución de recursos que rigieron el sistema por casi todo el siglo XX; cabe señalar que aún no se ha alcanzado una eficiencia en la recaudación del impuesto predial, el principal reto del federalismo fiscal.

El federalismo fiscal es el arreglo institucional más importante para los tres órdenes de gobierno después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La visión institucionalista de Douglas North, en torno a las reglas del juego que se formalizan en las instituciones son la diferencia entre una economía con crecimiento y aquella que se mantiene sin cambios en el largo plazo. Mediante el enfoque institucional se analiza la distribución de responsabilidades de ingreso y gasto entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

La teoría fiscal, a través del principio de eficiencia económica, administrativa y recaudatoria, reparte mayores atribuciones de recaudación y de gasto al gobierno federal sobre los gobiernos estatal y municipal. Sin embargo, esta situación responde a factores estructurales de largo plazo, por lo que el mismo pacto fiscal realiza transferencias federales (a través de los ramos 28 de participaciones y 33 de aportaciones) que buscan resarcir y compensar a las haciendas locales. Lo anterior se conoce como desequilibrio fiscal vertical y horizontal y para subsanarlos se creó el sistema de transferencias.

Es necesario entender el contexto de las finanzas públicas de los municipios del estado de Querétaro, al encontrar que la mayor fuente de ingresos de éstos proviene de las transferencias federales, consecuencia de una baja recaudación del impuesto predial. Se analiza cuáles son las razones de esto y se concluye que es la falta de condiciones de desarrollo económico. Por mencionar dos teorías, hay una ausencia de economías de escala y aglomeración. Sin embargo, depende de las políticas públicas que esta situación se mantenga en el largo plazo generando un círculo virtuoso entre el desarrollo económico y la recaudación propia municipal.

La presente tesis consta de 7 capítulos. El primero presenta la historia del federalismo político en el país y cómo se instauró como la primera forma de Estado alterno al centralismo de la Colonia. En el segundo capítulo se muestran las bases teóricas del institucionalismo y la teoría fiscal del pacto fiscal mexicano. En el capítulo tercero se demuestran los desequilibrios fiscales (vertical y horizontal) que justifican las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales.

Los capítulos 4° y 5° analizan las participaciones y aportaciones federales . Se describen las fórmulas de distribución, así como las variables incluidas en los criterios de distribución de los 14 fondos de participaciones y los 7 fondos de aportaciones. A través de dicha descripción, se analizan los efectos sobre los ingresos locales, en especial el efecto sobre la recaudación del impuesto predial de los municipios.

El penúltimo capítulo aborda las condiciones de desarrollo económico en el estado de Querétaro y en los municipios de la entidad y su relación con las finanzas públicas y el nivel recaudatorio del impuesto predial, por lo que se analizan los factores que determinan esta situación. Por último se presentan las conclusiones finales que documentan los resultados en torno a comprobar la hipótesis de la presente investigación.

## Capítulo 1. El federalismo, la descentralización de asignaciones y el municipio en México

### 1.1 Introducción

Actualmente, hay 25 Estados federales en el mundo<sup>1</sup>, no obstante, a pesar de que sólo 13% del total de países se rigen de este modo, el presente capítulo tiene por objetivo reconocer las capacidades de esta forma de Estado desde las características que estructuran el federalismo y desde su construcción histórica, para solucionar problemas de alcance nacional e internacional que tienen su origen en la multiétnicidad de las naciones.

Para Cano (2014)

El federalismo es una de las distintas formas de Estado que puede adoptar un país y se caracteriza, contrario al sistema centralizado, por la división de poderes y por otorgar cierto grado de autonomía del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. (Pág. 15)

El federalismo como forma de Estado se reconoció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a partir de 1824. Para Tena Ramírez citada por (Cabrerero, 2007), Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) fue el ejemplo para que México diera autonomía entre la nación y los estados en un modelo político-administrativo y del mismo modo se ejerciera un sistema de pesos y contrapesos. Además, el modelo sirvió para detener las presiones independentistas de varios estados.

Como rasgo particular, el federalismo mexicano, a diferencia de otros modelos internacionales, incluye a los municipios en dos categorías: división territorial y parte nodal del

---

<sup>1</sup> Dato obtenido del texto Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2014).

sistema federal. La distribución de asignaciones tanto tributarias como de gasto, juegan un rol interesante que merece su estudio y análisis desde el enfoque normativo, político, económico e histórico. Esta distribución de asignaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales conforman el federalismo fiscal.

El reparto de funciones político-administrativas que se traducen en el financiamiento del federalismo a través del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales parte de los principios de eficiencia y equidad. La eficiencia económica según J. Due, sucede cuando no hay efectos negativos sobre alguna actividad o ente económico, es decir, no se contraen actividades, como el consumo o la inversión, y no se afecta a las familias e inversionistas. Mientras que la equidad responde a la distribución de asignaciones por igual entre los miembros. (Astudillo M. , Conceptos Básicos del Federalismo Fiscal , 2009)

No se puede separar el estudio y enfoque territorial del federalismo. La actividad humana y los asentamientos para desarrollarla definieron en dos períodos la división territorial del país, durante la época precolombina y durante la Colonia (*de facto*). Posteriormente, a partir de la independencia es el Estado quien define la división territorial (*de jure*). El territorio como parte de un Estado determina el desarrollo de éstos, aún más en el federalismo, ya que la división territorial municipal y estatal es la protagonista del reparto de asignación de responsabilidades y éstas influyen en el bienestar de la sociedad.

El presente capítulo engloba 8 temas esenciales del federalismo. La teoría jurídica, política y económica del federalismo se describen en las secciones 1, 2 y 3. En cuarto lugar, es necesario describir y analizar la configuración del federalismo fiscal como parte del federalismo, a través del desglose de la asignación de responsabilidades de ingreso y gasto entre los gobiernos miembros. El quinto tema narra la historia del centralismo en retrospectiva con la

descentralización que surge a partir de 1824 y que, si bien fue hasta 1978 cuando se constituye el federalismo fiscal vigente. La sexta parte del capítulo da un enfoque territorial dentro de la formación de México como Estado federal y la interacción entre territorio, actividad económica y división política del Estado mexicano. En la séptima desde el enfoque fiscal, se describe el municipio y el reto de financiamiento de sus necesidades de gasto, por la falta de eficiencia recaudatoria en el impuesto predial, inflexión que se plantea en el presente capítulo pero que se discutirá más adelante. En la última sección se mencionan las conclusiones de los 8 temas del capítulo.

## 1.2 Características jurídicas del federalismo en México

El federalismo, actualmente, se reconoce en el Capítulo I, Artículo 40 de la CPEUM<sup>2</sup>. Sus implicaciones no sólo son de índole política, sino que tienen un impacto en la economía del país, la administración y distribución de los recursos públicos, y, por ende, en el desarrollo regional.

CPEUM, Artículo 40

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, laica, y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En materia jurídica, el federalismo está establecido en los siguientes apartados: Título Segundo, Capítulo I: De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno la CPEUM y Capítulo

---

<sup>2</sup> Se consultó la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos vigente en 2020

II: De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional; el Título Tercero, Capítulo II-Sección V: De la Fiscalización Superior de la Federación y el Título Quinto: De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México; además de los Artículos 73 y 124, que recogen la cláusula federal.

En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia federal, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales; mientras que el artículo 124 dispone que todas las facultades que no están concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. En otras palabras, “ambos artículos suponen normas atributivas de competencias, normas que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica” (Carbonell, 2003).

La visión del derecho constitucional, señala tres necesidades a las que responde el federalismo: a) organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos; b) integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior; c) hacer una división territorial del poder. El autor Carbonell, también agrega una necesidad democrática a la que abonan los sistemas federalistas: que los partidos se vayan ejercitando en el desempeño gubernamental desde los espacios locales y con ello obtengan experiencia que sirva de ventaja en competencias federales. (2003)

El marco normativo define cómo se organiza la estructura estatal para poder cumplir con los objetivos del federalismo. Tomando como referencia el texto de Muñoz & Zárate, El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA; la CPEUM, a través del principio de competencia jurídica, ordena las relaciones entre los diversos centros de producción normativa creando una división en dos órdenes materiales, uno federal y otro local (2017). También,

declara que las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales. Si bien, como lo señala Miguel Caminal “la simetría en la distribución competencial no equivale a iguales decisiones políticas” (Citado en Muñoz & Zárate, 2017), por ello es necesario evaluar desde una visión multidisciplinaria la distribución de competencias del federalismo vigente.

En la práctica, las materias concurrentes o coincidentes del constitucionalismo han moldeado un federalismo en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa a través del poder legislativo y los estados llevan a cabo la ejecución de esas normas. Por lo que, en el entendido de igualdad de competencias, la creación, regulación y ejecución no deben quedar en manos de un solo nivel de gobierno, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales distintas, sin encaminar hacia otro modelo de federalismo. Sin embargo, esto se diluye con la facultad de los estados para intervenir en el proceso legislativo federal y con ello en la Constitución, que está establecido en el artículo 71, donde se menciona que, entre otros sujetos, el derecho de iniciar leyes o decretos, también, compete a las legislaturas de los estados.

La concepción clásica constitucional del federalismo tiende a ser expresada por el autor Sánchez de la Barquera y Arroyo en dos aristas: la primera es la constitucional-jurídica y la segunda es institucional-funcional. De esta última resalta la asignación de tareas entre el Estado central y los Estados miembros. Si bien, es un tema complejo ya que a partir de la funcionalidad del federalismo se desglosa el tema financiero visto desde los ingresos tributarios y no tributarios hasta las responsabilidades de gasto; por ende, en la presente tesis la visión institucional-funcional es la encargada de estructurar normativamente el federalismo fiscal.

Desde un punto de vista conceptual-funcional, Burgoa citado por Sánchez, amplía las características del federalismo como sigue:

- Autonomía democrática de los Estados miembros (libre nombramiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
  - Autonomía constitucional (los Estados miembros se organizan a sí mismos en su vida jurídica y política).
  - Autonomía judicial, legislativa y ejecutiva (como competencias locales).
  - La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad política nacional.
- (2014)

Es importante añadir que la autonomía es uno de los principios más importantes del federalismo, ya que al darle vida histórica a la unión de diversos estados subnacionales es indispensable contar con autonomía en el ejercicio jurídico (leyes, reglamentos), político-democrático (a través de los municipios) y entre el equilibrio de poderes interno.

### 1.3 Características políticas del federalismo en México

Según Sánchez de la Barquera y Arroyo, el federalismo es la máxima definición de la forma de Estado de una nación, tal forma se entiende como “la manera en que una corporación o institución esté estructurada o construida” (2014). Al parecer de Burgoa un Estado federal “es un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados” (Citado en Sánchez, 2014). Se denota que el federalismo existe tanto en formas de gobierno republicanas como en monarquías. Ante esto, hay una condición jerárquica funcional, en primer lugar, está la forma de Estado y después la forma de gobierno.

Conceptualmente, el federalismo se entiende más en un sentido de derecho público y constitucional, esto es, que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes entre sí se fusionan en un ente, conservando su carácter estatal tanto los ahora estados miembros como el Estado general que ha resultado de la fusión. También, abarca la dirección política hacia los compromisos sociales, económicos, culturales, etc.; de dichos estados, que son en suma multi-étnicos, religiosos y desiguales.

Sánchez de la Barquera y Arroyo aporta a la teoría política que el principio de subsidiariedad es la base del federalismo, dado que fija los principios de relación entre distintos entes como los individuos, las familias, las organizaciones o el Estado, recalando las competencias y los límites de cada uno de ellos (2014). En otras palabras, la subsidiariedad justifica la existencia del Estado y su forma de organización basada en el federalismo, esto es a través de la asignación de competencias estatales y de la delimitación del ejercicio de éstas. Lo anterior se desglosa de manera vertical en el funcionamiento del federalismo en las funciones del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Destaca que no en todas las constituciones federalistas se reconoce este principio explícitamente, sin embargo, está presente en el marco normativo funcionalista, como es el caso mexicano.

Todo modelo de forma de Estado se configura desde la toma de decisión, es decir la forma en la que pactan y ejercen las decisiones, no sólo políticas, sino administrativas y económicas. Para Sánchez de la Barquera y Arroyo los modelos de federalismo se caracterizan según la distribución funcional de atribuciones y delimitación de poderes, por lo que se clasifican en: i) el federalismo cooperativo, que se distingue por la gran cantidad de decisiones que requieren de la aceptación tanto de las instancias locales como de las federales; ii) el federalismo dual, en el cual

es muy reducida la cantidad de dichas decisiones, por ende es muy alto el grado de separación en el proceso decisorio. (2014)

Un concepto político clave en el federalismo y en la noción de Estado es la soberanía. Ésta, en la generalidad, y en la concepción del Estado moderno “es un sujeto independiente en su acción, libre y por principio igual a otros Estados” (Seidemann, 2014, pág. 240). Como se comentó anteriormente, la CPEUM de 1917 reconoce la soberanía de los estados miembros y, con ello, la soberanía de la República Mexicana. Como concepto político el Estado federal, al tener soberanía (valer sus decisiones en un proceso institucionalizado) y, los estados miembros, consolidan una República Federal o un país con la denominación “Estados Unidos”, lo que da pie a que su estructura institucional y los poderes tomen decisiones en cuanto a su gobierno.

Retomando el texto de Seidemann, se identifican dos pensamientos básicos para entender la soberanía de los estados: i) el pensamiento realista que, además de permitir al Estado el establecimiento de poder para hacer valer sus intereses, también lo impone por la fuerza; y ii) en palabras de la escuela funcionalista, la soberanía brinda al Estado la capacidad de acción que se requiere para el cumplimiento de tareas centrales, como el bienestar y la seguridad (2014). En cuanto a la soberanía popular, es recíproca y relativa en tanto a la orden y la acción de los estados y queda emanada en la Constitución. Sin embargo, como menciona Schultze, “la acción directa del soberano popular se limita en las elecciones y votaciones” (2014). Lo que nos revela que es necesario relacionar la división de entidades federativas y municipios con el ejercicio democrático.

Por otra parte Schultze también establece que “En la actualidad, el federalismo debe de cumplir ante todo dos funciones: la estructuración del poder por medio de la división vertical de

poderes<sup>3</sup> y la integración de sociedades heterogéneas (integración económica, política, militar, sociocultural)” (2014). El caso mexicano ejemplifica la división vertical del poder a cargo del gobierno nacional y subnacionales (estados y municipios) y la unión de las 32 entidades federativas en una República Federal.

En su texto “El federalismo” Schultze menciona cómo el contexto histórico y con ello la configuración institucional, definieron los distintos modelos de federalismo adaptados por las naciones. Describe que los países que salieron de una colonización desarrollaron un federalismo interestatal basado en la división vertical de poderes y/o autonomía de los estados miembros con las siguientes características: i) dualismo de los elementos estatales y de la independencia como capacidad de vida de ambos niveles políticos del sistema; ii) repartición de competencias por campos de la política (y no por tipo de competencia), con prescripciones constitucionales más o menos claras; iii) participación de los estados miembros en la política federal, si acaso, a través de la elección universal de la segunda cámara (Cámara de Diputados) (2014).

Si bien, la mayoría de los países se definieron como federalistas para unificar su territorio, entidades y grupos políticos, existen dos formas de este proceso natural de unificación que Sánchez de la Barquera y Arroyo definen como federalismo centrípeto y centrífugo. En el primero los estados se reunieron y conformaron un nuevo Estado Federal (2014). Por ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.) y la República Federal Alemana. En el caso contrario, cuando el federalismo es tipo centrífugo, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una “diseminación” desde el centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo

---

<sup>3</sup> La división horizontal del poder corresponde a la creación del: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Mientras que la división vertical del poder se define en el sistema federal

entre los estados. Los casos más comunes de federalismo centrífugo son: México, Canadá y Brasil.

#### 1.4 Características económicas del federalismo en México

En la realidad el estudio del federalismo, o al menos en su contemporaneidad se enfocan en “la interdependencia y la interrelación de gobiernos, órganos legislativos, tribunales, partidos y grupos de interés” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, pág. 212). La eficiencia del federalismo descansa sobre la unión histórica de los estados nación y sus implicaciones (entidades, grupos políticos y económicos, diversidad étnica, etc.). No obstante, en términos funcionalistas e institucionales, ésta debe ser abordada desde una visión más amplia que incluya temas fiscales, de desarrollo regional, democráticos, políticos-partidistas, entre otros.

Es importante señalar que, con base en esta visión, el federalismo fiscal se desprende de la repartición de competencias del federalismo. Es decir, la repartición de competencias por campos de la política (se definirá a los campos de la política como órdenes de gobierno) atribuye a cada uno de éstos sus obligaciones económicas, que van desde la política fiscal hasta la política monetaria. En términos más específicos, el federalismo define a los gobiernos responsables de la política fiscal, además define qué impuestos cobrará cada orden de gobierno quién y cómo los gastarán y quién los fiscalizará.

Para Sánchez de la Barquera y Arroyo:

Cada Constitución federal regula la distribución de competencias de manera particular, si bien, el principio es bastante parecido: el gobierno central tiene competencias en aspectos que tengan que ver con el interés general de todo el país, los gobiernos locales tienen competencia en los aspectos que tengan que ver con relaciones privadas de los ciudadanos. (2014, Pág. 232)

### 1.5 La descentralización de asignaciones y funciones en el federalismo

Cano, citando a diversos autores, describe que el federalismo es entendido como la descentralización, bajo una forma vertical de poder que se basa en cómo determinar los recursos y el poder, alejados del centro. (2014)

La conceptualización de federalismo varía, ya que hay diversos tipos. Para Norris y Schneider, existen tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política. En el caso mexicano, estos diferentes tipos de federalismo se englobaron en uno solo desde que se asumió el pacto federal en 1824, la práctica, el estudio de la economía y la política han centrado estos tres conceptos en un solo, el federalismo fiscal. (Citados en Cano, 2014)

Por lo tanto, el federalismo como forma de Estado que se definió por principios de unión política y territorial, y por una división del poder vertical, trascendió dando mayor peso al dominio económico que hace posible la repartición de competencias políticas a través de la tributación y el ejercicio del gasto hasta consolidar el federalismo fiscal.

Para Cano:

La descentralización fiscal implica que el gobierno nacional cede a los gobiernos subnacionales algunas formas de asignación de recursos, generalmente dándoles autoridad sobre impuestos y

gastos locales; en la administrativa, la autonomía es en relación con la formulación de políticas públicas, y a la prestación y regulación de servicios públicos; mientras que la descentralización política el gobierno nacional permite a los gobiernos subnacionales asumir las funciones de gobierno. (2014, Pág.16)

Aunque explícitamente no se menciona que operan en conjunto, los tres tipos de federalismo convergen en la actividad económica de un país. Muestra de ello son las políticas públicas, que requieren de un proceso de recaudación tributaria que se basa en el cobro de impuestos por orden de gobierno, junto con el ejercicio del gasto que hacen el gobierno nacional y subnacional se enfocan en un objetivo soberano para así cumplir con sus funciones políticas.

La descentralización administrativa radica en la dotación de bienes y servicios públicos o, en otras palabras, en la implementación de políticas públicas por parte del gobierno nacional y subnacionales. Ante esto, es necesario explicar que el federalismo es un sistema de pesos y contrapesos, y que su operación se determina en el poder legislativo, por lo tanto, las responsabilidades ejecutivas radican en la “autonomía que tienen los gobiernos subnacionales para realizar políticas públicas, así como la regulación y prestación de servicios públicos” (Cano, 2014, pág. 17).

La tributación en el país deriva del Federalismo Fiscal. Este es el mecanismo con el cual se busca homologar el sistema tributario priorizando un contexto de desigualdad económica de las entidades y evitando la doble o triple tributación. Lo anterior se basa normativamente en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## 1.6 Historia del federalismo en México

El inicio del México independiente, institucionalmente, significó un reto mayúsculo. Instaurar el sistema federal generó una división entre dos bloques, los federalistas y los centralistas que se confrontaron por más de medio siglo. Los hechos más relevantes del federalismo ocurrieron en la época de 1821 a 1857, y quedaron asentados en dos Cartas Magnas la de 1824 y 1857; para Jáuregui la época de “Estado en construcción” es de 1821 a 1870 (2014, pág. 65). No obstante, la Constitución de 1917 y las reformas al sistema federal son ejemplos del perfeccionamiento del federalismo.

Obtenida la independencia, los objetivos de la Junta Provisional Gubernativa fueron instaurar al ejército, la hacienda y fortalecer al gobierno imperial, dado el creciente poder económico y político de los gobiernos provinciales. A dos años de la independencia, la herencia institucional de las Cortes salió a flote. Menciona (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 402) que “el primer acuerdo fue que el Poder Legislativo era el representante de la soberanía popular, mientras que los otros dos eran poderes delegados”. Con lo anterior, inició la disputa entre el gobierno central, representado por Agustín de Iturbide y el Congreso, representado política y económicamente por las provincias. El enfrentamiento entre el poder central y el regional duró por muchas décadas.

Una vez disuelto el imperio de Agustín de Iturbide y reconociendo las medidas propuestas por las diputaciones de Veracruz y Guadalajara, en su mayoría, pero apoyadas por la

clase política de varios estados, el movimiento federalista dio inicio en todo el país. República y Federalismo, eran los principios que se acordarían en 1824 (Serrano & Vázquez, 2014).

Pronto, el estado de Jalisco pasó a ser el dirigente del movimiento federalista. Los autores (Serrano & Vázquez, 2014) describen algunos factores que hicieron posible el proyecto federalista como: el respaldo de los principales actores políticos de la República, la formación de una nueva alianza política, la amenaza de reconquista, el poder evitar una guerra civil, entre otros. Así, el federalismo se promulgó en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 31 de enero de 1824.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824<sup>4</sup> quedó establecido que México adoptaría una forma de Estado: Federal. Con ello, México, inició una forma de organización política basada en los principios de autonomía y flexibilidad, “legitimado a través del juego de pesos y contrapesos que genera la interacción de sus integrantes” (Cabrerero, 2007, pág. 5).

Para Vázquez la unión del país, sorteada por el federalismo de 1824, fue “sorprendente dado que el enorme territorio novohispano había propiciado un regionalismo que fortaleció el establecimiento de las intendencias y de las diputaciones provinciales” (1993, pág. 623). A finales de la Colonia, la implementación de intendencias y posteriormente capitanías, había formado gobiernos regionalistas, que sólo con el respeto de su soberanía, decidieron anexarse al federalismo. A esto, Vázquez lo llamó el gobierno de estados y no de ciudadanos, y esta fue la principal diferencia entre el federalismo norteamericano y el mexicano. (1993)

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia sobre el tema consultar a Vázquez, Josefina (2003) El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827. El Colegio de México.

Las buenas noticias no duraron tanto, dado que el federalismo no eliminó de lleno los problemas de gobierno de estados. El federalismo de 1824 “fue más radical que el norteamericano, ya que el regionalismo colonial heredado le dio matices confederales que subrayaban la soberanía de los estados, al concederles amplias facultades en la recaudación y usufructo de los impuestos...” (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 406). Este federalismo radical del que hacen mención los autores se sustenta en el reparto de las atribuciones fiscales, debido a que los estados se beneficiaron al tener mejores oportunidades de recaudación, dejando al gobierno federal menores fuentes de cobro (impuestos a la importación y exportación y a la acuñación de moneda). En materia de gasto, el gobierno federal cargó con mayores responsabilidades, como la deuda nacional, la defensa de la República, las relaciones exteriores y la tranquilidad interior.

En materia de leyes, el gobierno federal, a través de Miguel Ramos Arizpe, logró que se estableciera un gobierno unitario, con ello, se buscó que las leyes de los congresos locales no pudieran contradecir ni oponerse a la normatividad federal. De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería la máxima instancia en los procesos judiciales, mientras que el Congreso nacional sería la máxima instancia en la organización militar (Serrano & Vázquez, 2014). La división territorial quedó integrada por 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.

Vázquez relata en su texto “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo” que el ascenso y desprestigio del federalismo había sido producto del compromiso entre las fuerzas centralistas y aquellos que defendían el grado de autonomía conquistado por las elites provinciales. Esto concluyó en un gobierno federal débil, con un sistema fiscal limitado, y un

poder legislativo dominante (1993). Su deterioro se dio en la primera sucesión pacífica por la presidencia y las latentes amenazas de fragmentación de Texas y Zacatecas.

Las razones por las que se le atribuye a la disputa entre federalistas y centralistas, la causa de la inestabilidad de la etapa formativa del Estado mexicano del siglo XIX, son: i) las atribuciones de los congresos al centrar su atención en: la reducción de ayuntamientos, el reparto de tierras de los pueblos de indios y el tipo de impuestos a recaudar y ii) la transformación de cabildos a ayuntamientos, y la consecuente disminución de éstos, que terminó por favorecer a los vecinos principales, mestizos, criollos, dueños de ranchos y haciendas, maestros artesanos y pequeños y medianos comerciantes, ya que “se convirtieron en actores políticos fundamentales en la vida institucional de los estados de la República” (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 408).

El reparto de tierras, ideológicamente, estaba basado en el pensamiento liberal con el objetivo de asegurar su productividad. No obstante, la decisión de los congresos tomó diferentes rumbos, entre los que destacan el reparto entre sus pobladores (Guanajuato, San Luis Potosí, Occidente y Jalisco); la no privatización de las tierras comunales (Oaxaca, Yucatán, Chiapas, y Estado de México) y la compra de haciendas para repartir a campesinos sin tierra (Zacatecas). Con tantas alternativas, el reparto de tierras en el país fue desigual, siguiendo el mismo patrón latifundista de la Colonia.

La legislación tributaria, como se mencionó anteriormente, quedó a favor de los estados, ya que las mayores fuentes de ingresos quedaron a su disposición, mientras que las mayores responsabilidades de gasto las cubrió el gobierno nacional. En el texto de El nuevo orden de 1821-1848 de Serrano & Vázquez se enuncian los acuerdos fiscales de la época: los estados de Jalisco, Tamaulipas y México eliminaron las alcabalas, al mismo tiempo experimentaron el cobro de un impuesto sobre la riqueza de cada uno de los contribuyentes; en Zacatecas,

Guanajuato, Michoacán, Veracruz, el Estado de México y Puebla se opusieron a que el peso fiscal recayera sobre los capitales; mientras que en Oaxaca, Chiapas y Yucatán la población indígena siguió siendo la principal causante fiscal. De manera general, el reparto de impuestos dividió a la élite y a los grupos económicos dominantes (2014). Con esto la influencia de los grupos políticos y económicos en la toma de decisiones políticas llevó al estancamiento económico de la época, cuyas consecuencias se libraron con el fortalecimiento de un gobierno central.

Si bien el contexto político desgastó al gobierno federal, cuando se fortalecía un proyecto de Estado-nación, dado una oleada de constantes negociaciones entre las clases populares y los grupos políticos regionales y nacionales, también hubo consecuencias económicas negativas para el país, ya que se vieron afectados los ingresos de los comerciantes y los agricultores. Más adelante, la contracción de la producción minera trajo severas consecuencias para la economía nacional, que se sorteó hasta 1840 (Serrano & Vázquez, 2014).

A partir de la guerra de independencia, la producción de metales preciosos se redujo drásticamente. Sus implicaciones en la actividad económica, como sector ancla, se normalizaron hasta los años cuarenta, década en la que se alcanzó una producción con un valor de 19 millones de pesos (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 414). La caída de la producción minera demandó menos mano de obra, por lo que el consumo de bienes agrícolas, ganaderos y manufactureros también disminuyó. La oferta total de circulante metálico escaseó tanto para la exportación, como para la circulación interna, problema que permaneció hasta inicios del siglo XX, cuando se

monetizó la economía.<sup>5</sup> Con la caída de las exportaciones, el gobierno no pudo financiar el pago de la deuda externa, lo que alertó a los prestamistas mundiales y limitaron el crédito para el país.

A falta de un proyecto de nación, un grupo de empresarios y políticos regionales controlaron el funcionamiento del gobierno federal. Esto agravó y prolongó el estancamiento económico. Con la falta de un acuerdo político y fiscal en cuanto a la recaudación de impuestos y responsabilidades de gasto, surgió el centralismo.

Las elecciones estatales y nacionales de 1833 consolidaron un cambio que se había manifestado desde inicios del México independiente. Antonio López de Santa Anna, que fue electo como presidente y Valentín Gómez Farías como vicepresidente, encabezaron una serie de reformas que tenían por objeto: “abolir los fueros, desamortizar los bienes del clero y reformar al ejército” (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 419). Mientras que el estado de Zacatecas se mantuvo en la oposición al nuevo régimen, ya que la actividad minera le permitió financiar una milicia civil y mantener sanas las finanzas locales, la mayoría de los estados optaron por apoyar a Santa Anna. Con ello, la desigualdad económica regional relució en la conformación de un nuevo régimen al elegir un cambio en la forma de Estado.

“De las elecciones de fines de 1834 resultó un Congreso con mayoría de federalistas moderados, decidida a hacer la reforma de la Constitución, de acuerdo con las propuestas de las legislaturas de 1830” (Serrano & Vázquez, 2014, pág. 421). Este fue el origen del centralismo que, si bien nació en retrospectiva al federalismo y para solucionar las deficiencias de éste, en 1835 la preocupación más grave y consecuencia del federalismo fue el movimiento separatista de

---

<sup>5</sup> Es el abandono del sistema bimetálico como medio de pago en la economía, dicho proceso se acompañó con reformas e instituciones que dan certeza al uso de papel y monedas como medio de pago en la economía. Este proceso inició en México a inicios del siglo XX (Romero, 2012)

Texas y oposición de Zacatecas. En octubre de 1835 se redactaron las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana, documento que estableció el centralismo como forma de Estado y convirtió a los estados en departamentos sujetos al gobierno central. Sin embargo, el centralismo operó con un sesgo político hacia quienes tomaban las decisiones y no como un modelo de una forma de Estado funcional, garante de las necesidades del país.

Los principales retos del federalismo se heredaron al centralismo. Los ingresos que quedaron a cargo del gobierno central no cubrieron las necesidades de gasto tanto nacionales como subnacionales, y el peso político de las élites regionales continuó siendo un obstáculo para las instituciones del Estado en formación. A pesar de que se adoptó el centralismo, la representación de los federalistas en el Congreso equilibró las fuerzas entre una clase alta y una clase media en desarrollo. Es decir, el ascenso al Congreso de grupos de hacendados, comerciantes gracias al federalismo permitieron ser un contrapeso para los centralistas.

Los grandes cambios en cuanto al ejercicio de poder y su administración, se redactaron en las Siete Leyes y consistieron en lo siguiente: un centralismo liberal con representación ciudadana y división de poderes, que garantizaban “los derechos de los mexicanos”; todas las fuentes de ingresos quedaron a cargo del gobierno nacional; se incluyó un cuarto poder que tenía la facultad de anular las decisiones de los otros poderes; se impuso el voto censitario (solo podían votar los varones con propiedades o capital); los estados se convirtieron en departamentos, sujetos al gobierno central, y se cancelaron todos los ayuntamientos inexistentes en 1808, con algunas excepciones.

Para Serrano & Vázquez:

Hubo ciertas diferencias en la interpretación del federalismo: en el centro se le concibió como una descentralización administrativa; en los estados periféricos como un confederalismo moderado, y como uno radical en los marginales Yucatán, Sonora, las Californias y Tamaulipas. De todas maneras, el federalismo hizo el milagro de mantener la integridad territorial (2014, Pág. 407)

Poco a poco el centralismo comenzó a perder apoyo debido a la continuidad de la inestabilidad interior, los recursos no alcanzaban para financiar dichas necesidades de disputa política y de amenazas del exterior, además de que las élites regionales ampliaron su poder y continuaron defendiendo sus intereses en el Congreso, que tuvo un mayor peso relativo sobre el poder ejecutivo durante toda esta época.

Diversos acontecimientos marcaron el descenso del centralismo. Principalmente la oleada de la corriente liberal quienes protagonizarían el Plan de Ayutla (1854) y posteriormente la Constitución Política de 1857, dieron por concluido el sistema central para reanudar el federalismo. En 1857 la corriente liberal y republicana reinstauró el federalismo como una forma de Estado capaz de fortalecer a éste, versus la Iglesia, los intereses regionales y las potencias extranjeras.

De la CPEUM de 1857 a la de 1917, el federalismo continuó una ruta de conciliación como la mejor forma de Estado que debería adaptar México. En estos 60 años, a pesar de que la inestabilidad presidencial fue el común denominador de todos años, los avances económicos e institucionales fueron notables en la modernización del país, cuyos frutos se multiplicaron en los tiempos de paz durante el porfiriato y pasada la revolución mexicana.

## 1.7 Territorio y división política

La actividad humana se realiza en un determinado territorio con características particulares, recursos naturales, ubicación, entre otras. La actividad económica por ende se realiza en función de estas dotaciones iniciales de recursos y características, la integración social y la organización política para la toma de decisiones. La forma de Estado juega un papel importante, ya que tanto la centralización como el federalismo asignan las responsabilidades públicas (ingresos y gastos) entre los miembros que forman el Estado. Para la forma de Estado, la división territorial explica la regla de decisión inicial de cómo se organizó la actividad humana en el territorio, “por hechos” o “por derechos”. Como antecedente, en México, durante la Colonia, los hechos condujeron a establecer una forma de Estado centralista, mientras que desde la Independencia el derecho le otorgó al país el federalismo.

Los patrones de sedentarización de los grupos humanos durante la Colonia siguieron criterios culturales, lingüísticos y de Estado-nación, más apegados a factores administrativos, como el control y los límites demográficos y tributarios de una sociedad. (Rionda, 2013, pág. 4) distingue este horizonte territorial como de *facto*<sup>6</sup>. A pesar de que la división territorial en este estadio histórico respondió a la organización cultural de lenguas y etnias, con una división clara entre españoles e indios, la estructura económica determinó la agrupación humana espacial que tuvo por objetivo la obtención de oro y plata. Posteriormente, la conquista y evangelización tomó en cuenta esta delimitación, sin embargo, para Florescano, citado por (Rionda, 2013) la división territorial de la Colonia tuvo un carácter impreciso.

---

<sup>6</sup> *De facto*: que significa “por hechos” por oposición a *de jure*. Obtenida en línea de <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/facto>

La división política del territorio en la Colonia se basó en tres aspectos: la herencia precortesiana, la actividad económica basada en la minería y el control estadístico y tributario de la Corona. Aunque se abordan como hechos distintos, la división territorial y la sedentarización del territorio presentan una relación muy estrecha, puesto que Rionda afirma que “la condicionante económica del sector primario, especialmente el minero, es la directriz que explica los patrones de migración y sedentarización de los territorios de la Nueva España”. (2013, pág. 9)

En palabras de Rionda:

El éxito logrado en la consolidación económica de estos tres sectores (agricultura, minería, comercio) sostiene a la población, la cual toma relevancia por su número y concentración geográfica, misma cuestión que la dota de interés político, público y administrativo para el gobierno virreinal. La creación de provincias, intendencias, y audiencias, como base de la división del territorio, viene a atender la relevancia económica y demográfica de cada zona del territorio que compone la Nueva España. Se da por ello, un sistema de ciudades con su respectiva dinámica metropolitana. (2013, Pág. 9)

Con lo anterior, se comprueba que la dinámica económica de la Colonia definió los asentamientos humanos, ya que, la lógica de extracción de minerales llevó a crear toda una economía en cuanto a la producción y consumo de bienes primarios orientados a la alimentación y vestimenta de las ciudades mineras y sus alrededores. Después de ello, Rionda define *de facto* como el interés político y administrativo que establece un orden en la división territorial, que por razones de la Corona (económicas) y de la Iglesia (estadísticas), tendió a centralizar el poder político (2013). En resumen, el control de los asentamientos humanos y la tributación, orientaron al gobierno y a la administración virreinal a fungir bajo instituciones centralizadas, y con ello,

obtener el mayor beneficio económico de la extracción de minerales y orden del espacio territorial.

La división territorial de la Colonia se sostuvo en el poder central del Virrey. Con el objetivo de contrarrestar dicho poder, Carlos III comenzó ciertas reformas para generar mecanismos de contrapesos, tanto territoriales como político-administrativos. Ejemplo de ello son las Intendencias (Rionda, 2013, pág. 8).

Sin embargo, la división política territorial definida con factores políticos, que reconoce instituciones, como el gobierno, al ciudadano, la soberanía, se dio hasta la independencia. Llama la atención que la primera división territorial en México *de jure*<sup>7</sup> se dio en 1823, con la Junta Superior Gubernativa (órgano provisional en el que se sostuvo el gobierno desde la independencia hasta el Primer Congreso Constituyente). Este hecho formó las primeras capitanías supliendo a la tradicional división territorial de la Colonia. Esta división quedó plasmada en la Constitución Federal de la Nación Mexicana de 1824.

La estructura territorial de gobierno, a finales de la colonia, constituyó un parteaguas para el centralismo que tanto había caracterizado a la Nueva España. Se rompió con la lógica territorial que obedeció a “necesidades de administración pública y estadística, así como de control demográfico de orden eclesiástico” (Rionda, 2013, pág. 4). Mientras que, en la era independiente, la lógica territorial “atendió a intereses políticos” (O Gorman en Rionda, 2007). Con esto, la definición del Federalismo, como forma de Estado, se determinó desde finales de la colonia.

---

<sup>7</sup> *De jure*: “por derecho”. Obtenida de <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/jure>

A diferencia de la Colonia, en donde se combinaron tres criterios en las divisiones territoriales: eclesiástica (jerarquía, territorios de evangelización e impuesta por el Santo Oficio), judicial-administrativa (Audiencias) y administrativa-fiscal (Provincias internas e Intendencias), en la Independencia sólo se fundaron capitanías con un carácter administrativo y militar con pequeños cambios en los asentamientos regionales. Con ello la centralización de la toma de decisiones comenzó a ceder hacia el regionalismo.

### 1.8 El municipio como forma de gobierno y su asignación de funciones en el federalismo

El nacimiento del ayuntamiento se dio en la Constitución de 1824. Dos grandes instituciones se crearon para poder ejercer el federalismo aprobado: el ayuntamiento y los procesos electorales. Los ayuntamientos distribuyeron el poder que concentraban los estados y los procesos electorales dotaron de legitimidad esta distribución.

Para Tank De Estrada & Marichal:

Los Estados Unidos Mexicanos quedaron integrados por 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal, con un gobierno nacional fiscal y militarmente dependiente de los estados. La ley suprema consagró la división de poderes con la supremacía del Legislativo y con un Ejecutivo elegido por las legislaturas estatales, tan débil que sólo con facultades extraordinarias logró funcionar. Aunque la Constitución federal no consagró expresamente los derechos ciudadanos, la mayoría de las constituciones estatales garantizaron los de igualdad, seguridad, libertad de imprenta y propiedad (2014, Pág. 406-407).

Cabe destacar, que la articulación municipal de 1824 tenía por objetivo una reorganización del poder político y económico que se había concentrado en unos cuantos grupos, ya que el ejercicio electoral de los ayuntamientos pretendía democratizar estos poderes. No obstante, las responsabilidades del gobierno ejecutivo continuaron centralizadas en el gobierno federal, por lo que la funcionalidad o, mejor dicho, los mecanismos hacia la democratización del poder encontraron muchos obstáculos.

Hasta 1917, la asignación de funciones priorizó diversos objetivos de poder público. Además de ser una división geográfica novedosa, el régimen municipal para Días A. “resulta una piedra fundacional de la forma de gobierno, sobre todo en lo que concierne al impacto directo del quehacer en la vida cotidiana de los ciudadanos” (2017, pág. 114). La legislación normativa citó las funciones de los municipios en el artículo 115 de la CPEUM.

Las siguientes reformas constitucionales dieron un papel más claro de las funciones del gobierno municipal. “Es después de la reforma constitucional de 1983 en que se estipula específicamente en la Constitución federal cuáles serán las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales para todo el país” (Díaz A. , 2017, pág. 114). Para este autor, esta reforma contradujo los principios del federalismo, ya que la reforma significó un avance en la descentralización, sin embargo, el cambio constitucional especificó que los municipios debían proveer la mayor parte de los servicios públicos locales (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito) con tan sólo el control de ingresos propios generados a través de: impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos, productos y aprovechamientos.

Es necesario aclarar que, la autonomía es un principio que a los municipios se les concedió en términos políticos, sin embargo, en materia financiera, el reparto de funciones

fiscales de ingreso no cumple de manera óptima con los egresos de los municipios, debido a que los ingresos propios no financian las responsabilidades de gasto locales. Sin embargo, dado que el sistema federal fiscal distribuye entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales las fuentes de ingresos tributarias con el fin de financiar el federalismo, la eficiencia es una tarea pendiente. Para tal objetivo, las transferencias federales hacia los gobiernos locales pretenden nivelar dichas diferencias entre ingresos y responsabilidades locales, pero dicho mecanismo amplía la ineficiencia recaudatoria, tema que se verá más adelante.

En México existen 2465<sup>8</sup> municipios que son heterogéneos en su totalidad, entre sus propias entidades y entre sí, debido a que no todos cuentan con las mismas condiciones de desarrollo económico. Hay diversas explicaciones de por qué sucede esto, sin embargo, retomando lo anterior, la asignación de funciones para los municipios con atribuciones fiscales restringidas, que se explicarán más adelante, hace que en materia financiera los municipios dependan de las transferencias del gobierno federal. Si bien, las funciones político-económicas del municipio no se pueden realizar porque no cuentan con autonomía financiera. En otras palabras, no se satisface la atención primaria de las necesidades sociales; la distribución del poder gubernamental de manera vertical; los pesos y contrapesos democráticos para los distintos grupos económicos y políticos; la oferta de bienes y servicios públicos.

## 1.9 Conclusiones

---

<sup>8</sup> Dato obtenido del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática obtenida el 20 de diciembre de 2020.

La historia del federalismo en México consta de casi 200 años. El tema de discusión ha sido la centralización *vs* la federalización. Si bien, de ambos modelos hay elementos destacables, el federalismo se constituyó por sus ventajas de unidad ante un país fragmentado por los intereses regionales y las constantes amenazas de invasión del exterior. Las ventajas sobre la democracia también son mayores dado que la competencia política desde la unidad territorial y de gobierno municipal han abonado una mayor alternancia entre diferentes partidos políticos. Sin embargo, a nivel económico el federalismo fiscal deja un vacío en la eficiencia recaudatoria local, ya que el nivel recaudatorio de impuestos locales, en especial el impuesto predial es muy bajo y es insuficiente para las necesidades de gasto (tema que se aborda más adelante).

Analizando la evidencia histórica internacional, todos los países en su proceso de elección del sistema federal como forma de Estado, transitaron por la necesidad de unión de las regiones internas. Es por ello, que el federalismo representó una opción óptima para unificar a los países territorial y políticamente. México no fue la excepción de esto. Desde este punto de vista, se puede evaluar el éxito relativo del federalismo en el México post-independiente.

Se identifica al federalismo mexicano como un modelo federal centrífugo donde el Estado federal se originó con un fuerte impulso desde el centro político, sin haber atendido un proceso de unión explícito por parte de las entidades federativas. Si bien este proceso es común de otras naciones, el impacto central de este modelo se encuentra en el marco normativo y de asignación de funciones. Es decir, en el caso práctico de México la participación legislativa de las entidades federativas en el acuerdo federal tiene poca incidencia, al igual que el reparto tributario, sin embargo, en la ejecución del gasto ocurre lo contrario.

La economía política del federalismo constituye un área de oportunidad de análisis obligado para dimensionar la eficiencia del federalismo en temas como la tributación, la

distribución del gasto, los efectos de las políticas públicas federales vs las locales y la desigualdad regional.

A pesar de que el contexto de la palabra “federal” es muy citado en la CPEUM de 1917 para (Díaz A. , 2017) únicamente refleja: centralismo, especificando facultades otorgadas al gobierno federal. Por ende, la forma de Estado federal que se reforma a partir del pacto fiscal de 1978, es conceptualizada desde la tributación, la asignación de funciones, el gasto público, la homologación del desarrollo regional, en otras palabras, desde el federalismo fiscal.

La importancia de los municipios en México radica en que son los espacios donde los individuos tienen la mayor parte de sus interacciones con la autoridad y el poder público, sin embargo, el impacto de las decisiones de estos gobiernos sobre la vida pública de sus habitantes ha tenido mayor relevancia por una ineficiente dotación de bienes y servicios públicos causado por el reparto de las funciones de 1988. En los próximos capítulos se explicarán las asignaciones de cada orden de gobierno dentro del federalismo fiscal y el cumplimiento de estas.

Los retos del federalismo fiscal radican en la asignación de funciones de los gobiernos municipales, si bien parte de un consenso de descentralización, este no garantiza la autonomía financiera, a causa de la ineficiencia recaudatoria del impuesto predial (tema que se explicará más adelante). Lo anterior tiene su origen en la legislación centralizada a favor del gobierno federal, en donde las legislaturas locales (quienes podrían discutir mejores asignaciones de funciones para los gobiernos estatales y municipales) no intervienen. La federación incide en temas de gasto, ingreso público, servicios provistos y esquema electoral de los municipios, “en lugar de permitir diversas soluciones institucionales apropiadas para cada estado” (Díaz A. , 2017, pág. 114).

## Capítulo 2. Institucionalismo económico y Federalismo fiscal

### 2.1 Introducción

El presente capítulo identifica que el marco teórico del federalismo fiscal en México se constituye en dos principales pensamientos: el institucionalismo económico y la teoría de la política fiscal. No obstante, se añade un tercer pensamiento, el desarrollo económico regional. Para la presente investigación se agrupa la teoría del desarrollo económico, teoría de economías de escala, economías de aglomeración y la teoría de la base exportadora. Este conjunto de teorías explica la relación entre la actividad industrial, en especial sus costos de producción y los beneficios obtenidos a través de ello, que hacen posible el pago de impuestos locales, lo cual contribuye a la eficiencia recaudatoria, tema central de esta tesis.

El estudio de la economía ya no puede hacerse sin el análisis de la estructura o contexto de la toma de decisiones. Este enfoque reciente, que deja atrás los supuestos de la economía convencional, se llama economía institucional. Su creador, el economista Douglas North, preocupado por el desarrollo de las economías en el largo plazo, sostiene que el andamiaje institucional, “las reglas determinan el resultado del juego” (North, 1993) influyen en el desarrollo económico de los Estados.

El federalismo fiscal determina las responsabilidades de ingreso y de gasto de los estados partícipes. Estos deben cumplir las funciones del Estado en la economía y para ello requieren financiamiento, por ende, el federalismo es un arreglo institucional formal que se basa en la teoría de la política fiscal para determinar dichas responsabilidades a los gobiernos miembros.

La relación entre la teoría de la economía institucional y la teoría de la política fiscal ha llevado a plantear la perfección del federalismo fiscal en México hacia la eficiencia y la equidad. Sólo así se alcanzarán los objetivos planteados, por ello sin el conocimiento de este marco teórico no se podrá debatir y entender el pacto fiscal.

El punto de partida del pacto fiscal es la desigualdad fiscal entre los órdenes de gobierno y los gobiernos entre sí. Para entender la desigualdad fiscal es necesario explicar y abordar las teorías de desarrollo económico a través del desarrollo de las estructuras sociales, es decir salud, educación e ingreso, permiten conocer si la economía ha generado desarrollo sobre las personas y sobre la sociedad. Sin duda, el debate entre crecimiento y desarrollo económico se relaciona con el pacto fiscal y su impacto en el territorio nacional, tanto en los estados como en los municipios.

A nivel de organización industrial la teoría de economías de escala explica la reducción de costos y los rendimientos a escala que se producen por ello. Los beneficios de esto se observan en la economía regional por dos vías, mediante la contribución del pago de impuestos locales y mediante los beneficios al consumidor por la accesibilidad de los precios de los bienes producidos. De la mano de esta teoría, se ubican las teorías de economías de aglomeración y la teoría de la base exportadora. Las cuales explican la generación de beneficios regionales a través de la concentración de industrias por la cercanía con proveedores y productores y con los mercados de consumo. Cuando se logran economías de escala y aglomeración se amplían las posibilidades para una base exportadora, es decir las industrias logran sostener una producción altamente exportable que constituye el motor de desarrollo regional.

El presente capítulo tiene por objeto abordar la economía política del federalismo en el país a partir del enfoque de estas teorías. Por lo anterior, se describe el sustento teórico-

económico de las finanzas públicas del gobierno federal y de los gobiernos locales a través de la distribución de asignaciones de ingresos y gastos establecidos en el pacto federal. También se describe el enfoque de la economía institucional en los distintos arreglos que existen en el federalismo fiscal. Por último, la aplicación de la teoría de economías de escala, economías de aglomeración y la teoría de la base exportadora sirven para referenciar la relación entre estas teorías antes mencionadas y el desarrollo económico regional.

## 2.2 Economía institucional

La hipótesis central de la economía institucional es que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, pág. 13). Este aporte teórico en las últimas décadas ha transformado el estudio de las decisiones individuales, sociales, políticas y económicas, ya que se dedica a analizar la estructura de incentivos bajo los cuales se realiza el intercambio de bienes y servicios. El cambio institucional, es decir, la calidad de estas instituciones determina el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, y se refleja en la calidad de vida de los individuos y de las naciones.

Douglas North, es reconocido como el creador de la escuela institucional por sus aportes en el estudio de la evolución de los países a través de un enfoque estructural histórico de largo plazo. North concluye que son las instituciones las que influyen en el éxito del desarrollo económico. Las decisiones a nivel individual y a nivel agregado (público, empresarial, global) se

toman bajo dos premisas básicas: certidumbre y futuro. La primera está determinada por los derechos de propiedad y la segunda por los costos de transacción.

Si bien la economía institucional formuló estos planteamientos inicialmente, ahora forman parte de una estructura teórica más completa: la Nueva Economía Institucional (NEI). Lo destacable de la NEI es la división que hace acerca de las instituciones, en formales e informales. Las primeras son limitaciones formales que se norman en un conjunto legal, aceptado comúnmente por la sociedad. Las instituciones informales se caracterizan por ser lo contrario a lo anterior, no están reconocidas legalmente, pero a pesar de ello, rigen alguna o varias interacciones humanas y se reconocen por la sociedad. Lo sobresaliente de esto, es que tanto las instituciones formales como informales son creadas por la interacción humana y limitan el conjunto de elecciones de los individuos haciéndolas transformables a través del tiempo.

“La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre” (North, 1993, pág. 16). El federalismo fiscal mexicano, es el conjunto de normas, leyes y acuerdos que rigen el sistema fiscal (ingresos y gastos) de los órdenes de gobierno en un Estado federal. Es decir, son las reglas del juego del acuerdo por distribuir las funciones del Estado en la economía y sus fuentes de financiamiento, entre el gobierno federal, estatal y municipal. La estructura de incentivos al momento de tomar decisiones referentes a la determinación de los impuestos, transferencias, deuda pública, así como de la oferta de bienes y servicios públicos, al igual que garantizar la estabilidad económica y distribuir la riqueza, hacen que este arreglo institucional formal merezca un análisis exhaustivo desde la ciencia económica, en especial desde la eficiencia recaudatoria.

### 2.2.1 Nueva economía institucional

Existen grandes diferencias entre los supuestos de la NEI y los supuestos de la economía convencional. Los supuestos de la economía neoclásica son: el individualismo, la estabilidad de las preferencias, el comportamiento maximizador de los agentes económicos, la racionalidad individual y la abstracción de la actividad económica en consumidores y productores que está muy lejos de entender a las instituciones y los efectos de éstas sobre la economía. En este enfoque los consumidores, los productores, las empresas, los grupos y el Estado se rigen por el comportamiento racional de los individuos.

El modelo neoclásico basado en el intercambio eficiente, donde las curvas de oferta y de demanda determinan el precio de equilibrio al que se deben intercambiar los distintos bienes en una economía, tiene un mayor respaldo económico en la teoría de la eficiencia en el sentido de Pareto. “Si podemos encontrar una forma de mejorar el bienestar de alguna persona sin empeorar el de ninguna otra, tenemos una mejora en el sentido de Pareto” (Varian, 1999, pág. 15).

La teoría de la eficiencia de Pareto en el federalismo fiscal se interpreta que al aumentar el bienestar de un ente es a costa de la disminución de éste mismo en otro ente público, debido a que existe una transferencia de recursos limitados. Cuando una situación no puede ser mejorable a uno sin afectar a otro, se denomina ineficiente en el sentido de Pareto. Este caso se explicará más adelante donde los recursos limitados se distribuyen en función de ciertas variables, todo ello pactado en el federalismo fiscal.

La economía racional se rige bajo el supuesto del equilibrio eficiente y deja fuera los costos de transacción e información completa, sin estos aspectos, para la NEI no existen

condiciones de información perfecta y, en consecuencia, el modelo teórico institucional forzosamente se convierte en un modelo de racionalidad limitada (San Emeterio, 2006, pág. 15). El modelo teórico de la NEI parte de la Economía del Bienestar (pensamiento híbrido entre la economía positiva y la normativa) que establece, en palabras de Ronald Coase citado por Nieves San Emeterio (2006) “la justificación de la interferencia de lo público en economía, la ineficiencia, no eran criterios correctos”. En otras palabras, la intervención de lo público en la economía no solo se debe a un equilibrio ineficiente, sino a la ausencia de información completa, y las limitaciones de los supuestos de la economía racional.

Diferencias con el modelo clásico citadas por (San Emeterio, 2006):

- Diferente en la concepción de eficiencia.
- No hay libertad en la toma de decisiones en el ambiente económico (coacción).
- Las variables o instituciones están en constante cambio (propiedad privada, costos de transacción).

No se están sustituyendo mercados por instituciones, sino que los individuos reaccionan bajo los impuestos y costos de transacción que hay que pagar, si sirven para garantizar su seguridad, garantizar la propiedad privada su defensa, etc., Las normas que regulan esta conducta no se determinan por un mecanismo de precios, sino de incentivos, y estructuran el entorno de decisión de los individuos para realizar intercambios, y en este caso asignación de funciones de Estado.

En síntesis, la importancia del enfoque institucionalista para este estudio se cita a continuación: “el mercado asigna recursos, sin embargo, el marco institucional perfila la estructura de incentivos en la que los individuos toman sus decisiones” (San Emeterio, 2006, pág. 20). El pacto fiscal es un arreglo formal que se debe entender desde su estructura de

incentivos en la que los estados y municipios toman decisiones. La eficiencia del arreglo institucional se aborda desde la NEI, ya que la teoría de la economía convencional, sobre todo la eficiencia en el sentido de Pareto es un enfoque limitado como se explicó en este apartado.

### 2.2.2 Teoría del Estado de la economía institucional

Los derechos de propiedad están inherentes en todos los intercambios de bienes y servicios. Por ello, la escuela de NEI se planteó lo siguiente: cuál es el valor de éstos y cómo y en qué magnitud influyen en los precios. Para responder a esta pregunta, la NEI desarrolló el término costos de transacción, que en un inicio incluyó los costos de acudir al mercado, los costos de la gestión inter-empresas y los costos políticos. Para (San Emeterio, 2006), como se comenta a continuación, todos estos costos figuran en áreas diferentes, pero convergen en el mercado.

#### San Emeterio en Nueva Economía Institucional explica

Como dice Coase, acudir al mercado cuesta algo, y por ello puede resultar eficiente permitir a una empresa dirigir los recursos para de este modo ahorrarlos. De la misma manera, el Estado se puede entender como algo parecido a una empresa. De nuevo la aportación de Coase es decisiva; para él “lo que se intercambia en el mercado no son, como suelen suponer los economistas, entidades físicas, sino los derechos para realizar ciertas acciones; y los derechos de los individuos son establecidos por el sistema legal” (Coase, 1994b: 212). En este sentido, el Estado como institución reduce costes de transacciones, pero una determinada clase de costes: los costes de definir y aplicar los derechos que se intercambian en el mercado (2006, Pág. 69)

Douglas North adelantó el pensamiento económico hacia una visión de largo plazo, en el que era necesario incluir dos ciencias distintas a la economía: la historia y la política. Su objetivo era analizar el desarrollo económico con un conjunto de herramientas más realistas y no sólo con un modelo de asignación de bienes y servicios, como el modelo de equilibrio general. Para ello, North elaboró la teoría del Estado. “Los cimientos de esta teoría son: i) una teoría de los derechos de propiedad que describa los incentivos individuales y sociales del sistema; ii) una teoría del Estado, ya que es el Estado el que especifica y hace respetar los derechos de propiedad y iii) una teoría que explique cómo las diferentes percepciones de la realidad influyen en la reacción de los individuos ante la cambiante situación “objetiva”, North citado por (San Emeterio, 2006, pág. 134).

Para North, citado por San Emeterio las funciones del Estado son: proteger la propiedad individual, enfrentar el reto económico de maximizar el valor de su restricción presupuestaria (donde la organización y la administración fungen un papel central) y la distribución de la riqueza. Además, North también elaboró la teoría interna del Estado. En ella el Estado tiene funciones similares a las de una empresa, por lo que enfrenta costos de agencia “derivados de controlar la provisión de servicios públicos y la recaudación de impuestos”; costos de investigación asociados a la medición de los ingresos fiscales; y, por último, ejerce una competencia fidedigna ya que pueden ser sustituidos (2006, pág. 140)

Los objetivos del Estado retomando a North a través de San Emeterio son dos y en cierta forma son incompatibles entre sí: uno de ellos es establecer una estructura de derechos que conduzca a maximizar la producción social y, el otro, establecer una serie de reglas que le lleven a maximizar sus ingresos o a consolidar la permanencia en el poder de los gobernantes (2006, pág. 141). Como se verá más adelante, en México, un país con bajo crecimiento y desarrollo

económico se da una disputa histórica entre estos dos objetivos. El federalismo fiscal busca en sí mismo maximizar la producción social (bienestar social), sin embargo, para ello requiere que los gobiernos maximicen sus ingresos.

### 2.3 Federalismo fiscal

Los desgastes del federalismo a nivel internacional como consecuencia de la ineficiencia de las políticas públicas centralizadas causaron que la política fiscal, como rama de la economía, ampliara su estudio hacia el desarrollo de las naciones y las entidades federales. Si bien el estudio del federalismo fiscal se inició en la década de 1960, fue 30 años después que recobró el interés, dividiendo éste en dos facetas: una normativa y otra positiva. La primera destaca los beneficios del gobierno descentralizado y la segunda explica el funcionamiento de las instituciones (Cano, 2014)

El federalismo fiscal es la división del federalismo en materia de política fiscal; estudia el reparto de atribuciones de ingreso y gasto entre los tres órdenes de gobierno, así como las implicaciones institucionales de estos arreglos formales. La Constitución establece en cada país, cuál será la división de atribuciones en ingresos y gastos de cada gobierno. La estructura de ingresos y egresos está dictaminada en las leyes y acuerdos intergubernamentales, en donde quedan señalados los derechos y obligaciones de cada orden de gobierno en cuanto a la recaudación y la distribución de los ingresos, la asignación de los gastos, así como los recursos destinados a disminuir las desigualdades entre las entidades y a su vez con la federación.

Las fuentes de ingresos de los gobiernos locales son: ingresos propios (impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos), transferencias del gobierno federal y deuda pública. Al igual que existen distintos tipos de impuestos (directos e indirectos, regresivos, progresivos, etc.) únicamente se identifican dos tipos de transferencias, condicionadas y no condicionadas. El objetivo de estas transferencias es el efecto público que pueden causar y la efectividad del gasto. Además, se señala una clasificación de las transferencias poco mencionada, pero de gran importancia, discrecionales y no discrecionales (Cano, 2014, pág. 20).

El objetivo financiero de toda entidad económica pública es generar los ingresos suficientes para cubrir sus gastos. Racionalmente, y a partir de la teoría de Estado de Douglas North, los gobiernos buscan maximizar sus ingresos. Sin embargo, para maximizar dichos recursos son necesarios los principios de eficiencia y la equidad. La primera, según J Due se divide en: i) eficiencia administrativa: cuando es fácil cobrar en términos de información para evitar la elusión y se recauda al menor costo; ii) eficiencia económica: cuando no hay efectos negativos sobre alguna actividad o ente económico, es decir, no se contraen actividades, como el consumo o la inversión, y no se afecta a las familias o inversionistas. Mientras que la equidad responde a la capacidad de los contribuyentes y de los miembros del pacto fiscal (citado en Astudillo M. , 2009, pág. 22.)

Por otra parte, para el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas la eficiencia recaudatoria se define a través del nivel de recaudación (2009, pág. 1). Este concepto y medición de eficiencia se utiliza más adelante para analizar el nivel de la recaudación del impuesto predial y con ello contrastar los objetivos que hay detrás de la distribución de asignaciones del pacto fiscal. La evaluación de la eficiencia por medio del nivel de recaudación, tanto como porcentaje de los ingresos totales, como porcentaje de recaudación en comparación

con otras entidades gubernamentales es la definición con la que se analiza la hipótesis de esta investigación.

También, para Astudillo (2009) el federalismo fiscal asigna las responsabilidades tributarias a cada uno de los ámbitos de gobierno tomando en cuenta dos criterios: el equilibrio fiscal vertical y el equilibrio fiscal horizontal. El primero, toma en cuenta las fuentes adecuadas de recursos para financiar sus respectivos gastos públicos por orden de gobierno. Por otro lado, el equilibrio fiscal horizontal se da cuando hay igualdad de renta entre las regiones y los municipios, lo que da lugar a capacidades fiscales iguales para la provisión de bienes públicos.

“Los desequilibrios fiscales verticales se producen cuando las responsabilidades ejecutivas de los gobiernos subnacionales son mayores a los recursos de los que disponen para llevarlas a cabo”, por otro lado, los desequilibrios fiscales horizontales se generan cuando existen diferencias en la capacidad fiscal entre el mismo orden de gobierno, tanto para recaudar ingresos como en los recursos de los que disponen para gastar. (Watts citado en Cano, 2014)

Recurriendo al actual arreglo institucional, los incentivos que estructuran el pacto no han sido eficientes (no han logrado un equilibrio fiscal horizontal ni vertical) para que los gobiernos subnacionales mejoren, o en estricto sentido, igualen su recaudación en términos relativos entre todas las entidades federativas o mismos órdenes de gobierno. De igual forma, en el siguiente capítulo se demostrará lo anterior.

### 2.3.1 Federalismo fiscal y la Nueva Economía Institucional

Contemporáneamente, la relación entre individuos e instituciones (intereses personales, la libertad y límites para su cumplimiento) dio origen a nuevos y diversos enfoques dentro de la ciencia económica. La economía del comportamiento y la escuela institucionalista son ejemplos de ello. Es menester entender el enfoque político que converge en las normas vigentes en México para continuar con el análisis económico-institucional, por ello se describirá a continuación el enfoque de las instituciones y sobre todo la relación entre federalismo fiscal y la NEI.

“Las instituciones son sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad en expectativas” (Czada, 2014, pág. 251). Políticamente, ordenan la vida en sociedad a través de lineamientos aceptados y límites, que permiten realizar las aspiraciones personales sin atacar el interés de otras personas. La CPEUM es la máxima expresión del institucionalismo político en México, es todo un sistema de orden garantizado por el Estado.

Mandt citado en Czada narra que, desde Thomas Hobbes en el siglo XVII, en los tiempos de la ilustración, se mencionaba que el orden político sirve para un solo objetivo: impedir la “guerra de todos contra todos” en especial en una época donde la aspiración única de la paz traería consigo oportunidades de libertad individual (2014). Desde aquel hito histórico se coincide que, las instituciones dan orden a la actividad y convivencia del hombre en sociedad, a través de la coerción estatal. Más adelante, D. Hume y A. Smith adelantaron este pensamiento a una concepción del orden social que se aleja del contrato de la sumisión. Con el utilitarismo se puso en debate que las instituciones son perfectibles a través de la posibilidad de diferenciar internamente y de racionalizar las instituciones políticas. E. Burke, considerado creador del

institucionalismo orgánico, sitúa a las instituciones como la fuerza motriz histórica más allá de la regulación de los individuos.

Los intercambios dentro de un mercado sin generar fallos sólo pueden darse en un caso hipotético. Ante esto, en palabras de los institucionalistas, los costos de transacción pueden reducirse con las instituciones. Retomando a Coase citado por Czada (2014), las instituciones pueden comprenderse como dispositivos para minimizar dichos costos que se generan en cualquier intercambio. Es decir, estos costos se previenen mediante instituciones como: organizaciones, contratos, reglas, incentivos, entre otros.

North define las instituciones como los límites concebidos por el hombre para estructurar su propia interacción. A través de incentivos, los individuos formalizan su organización en una sociedad creando así, instituciones políticas y económicas. Sin embargo, estas instituciones tienden hacia caminos diferentes. Por un lado, generan los incentivos correctos para ejercer una vida democrática y, en efecto, un desarrollo económico sostenible; mientras que, en el caso contrario, las instituciones generan incentivos que tienden a la corrupción, inseguridad y estancamiento económico. Su relación con el federalismo se centra en dos temas: el arreglo institucional que busca el equilibrio fiscal vertical y horizontal, y la eficiencia en el nivel recaudatorio del impuesto predial por parte de los municipios.

Es necesario evaluar la calidad de ciertas instituciones, así como resaltar el papel de éstas sobre el desarrollo económico desde una perspectiva histórica, ya que es la calidad de las instituciones y no la existencia de éstas lo que podría explicar la desigualdad entre las entidades federativas en el país (North, 1993).

Económicamente, lo antes descrito establece un “enfoque en donde los resultados políticos, así como las consecuencias institucionales son decisiones individuales de elección racional” (Czada, 2014, pág. 258). ¿En qué condiciones los individuos (gobernantes) o grupos de poder deciden financiar su estructura de egresos, cuando tienen tres opciones de ingresos la recaudación propia, las transferencias y la deuda pública? Lo hacen en un entorno de incentivos de maximización.

El federalismo fiscal mexicano es un pacto que en el artículo 40 de la CPEUM establece que el país se constituye como una República representativa, laica y federal. Bajo esta forma de gobierno, la administración pública se divide en tres órdenes de gobierno (gobierno federal, gobierno estatal y gobierno municipal). “Las funciones económicas de estos gobiernos son: mantener la estabilidad económica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiente asignación de los recursos públicos” (Merino, 2000). No obstante, dadas las capacidades de los distintos órdenes de gobierno, a los gobiernos locales se les asigna la oferta de bienes y servicios públicos de primera necesidad.

El Sistema de Coordinación Fiscal vigente, como lo comentan los autores Merino (2000) y Astudillo (2009) no corresponde a la realidad económica mexicana. Este Sistema, que data de 1978, establece un pacto entre la federación y los gobiernos subnacionales en el cual estos últimos limitan sus capacidades tributarias (con el objetivo de disminuir los costos al contribuyente, evitando la doble o triple tributación) a cambio de obtener un monto de los ingresos fiscales federales. A pesar de que se ha cuestionado la dinámica de distribución de los recursos federales, con el fin de optimizar dicha coordinación, ésta tiende a desincentivar la recaudación local.

Para Finot citado en Díaz (2002), la descentralización fiscal tiene una relación con el modelo económico neoliberal, dado que se busca imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal y legitimar la acción del Estado ante la sociedad, todo ello para que los Estados logren competir en una economía abierta. No obstante, los resultados han sido poco eficaces pues sólo se han descentralizado funciones administrativas y los mecanismos políticos e incentivos económicos siguen en un estado centralizado.

“El federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación” (Díaz M. , 2002). Este objetivo se basa en los principios de eficiencia y equidad postulados por Wallace E. Oates y Richard Musgrave, citados por (Díaz M. , 2002).

Para Díaz, 2002

Las fortalezas de los modelos federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión de bienes y servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala, en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales (Pág. 393)

El gran reto del federalismo fiscal es cumplir sus objetivos, la equidad y la eficiencia. Para ello debe haber una distribución de asignaciones (responsabilidades de ingreso y de gasto) eficiente que permita a los gobiernos proveer de bienes y servicios a su población, y que además

lo hagan al menor costo de recaudación (eficiencia administrativa), sin afectar las decisiones de los agentes económicos (eficiencia económica) y recaudando el mayor nivel probable (eficiencia recaudatoria).

### 2.3.2 Asignación de funciones en el federalismo fiscal

El federalismo incluye la división del gobierno en gobierno nacional (federal) y gobiernos subnacionales (estatal y municipal). En materia política, esto representa una división vertical del poder y que con ello exista un sistema de pesos y contrapesos. Económicamente, significa que cada orden de gobierno debe tener asignadas responsabilidades de ingreso y de gasto, con objetivos particulares, sin embargo, no se deben dejar de lado las funciones del Estado (mencionadas por North y escritas en párrafos atrás) proteger la propiedad individual, enfrentar el reto económico de maximizar el valor de su restricción presupuestaria y la distribución de la riqueza. Por ende, la asignación de responsabilidades bajo la teoría institucional se basa en el cumplimiento de estas funciones. En la práctica, el gobierno federal es quien tiene mejores condiciones para ejercer cabalmente estas funciones, pero es necesario plantear si es en función de las capacidades de los órdenes de gobierno la asignación de responsabilidades o qué factores las determinan.

Para Musgrave (1989) las funciones del Estado en la economía son: asignación de bienes y servicios públicos (seguridad, infraestructura, justicia), distribuir la renta y la riqueza, y mantener el pleno empleo. Estas funciones dan origen a la política fiscal. El federalismo fiscal determina quién ejerce parte de esta política según la responsabilidad de cada orden de gobierno.

No obstante, los gobiernos locales sólo ejercen una función planteada por Musgrave, la asignación de bienes y servicios públicos, mientras que el gobierno federal ejerce las tres funciones.

Dos teoremas sustentan este planteamiento: el primero es el teorema conocido como “votar con los pies” de Charles Tiebout (1956), en el que los consumidores deciden su lugar de residencia según la relación ingreso-gasto. De esta forma, los encargados de la oferta de bienes y servicios públicos compiten incentivando la innovación en la producción de éstos, así como la relación entre los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los contribuyentes. El segundo teorema es planteado por Oates (1972), y se conoce como el teorema de la descentralización, que plantea que, bajo el supuesto de que los costos de provisión de cada nivel de producción de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central que para los gobiernos locales, lo que se muestra es que el “máximo bienestar del ciudadano no sólo depende de la provisión del bien deseado en una cantidad óptima, sino además, de que dicha provisión se haga de manera descentralizada, con lo que destaca la importancia de quién lo hace mejor” (Díaz M. , 2002, pág. 396).

La función del gobierno federal, a diferencia de los gobiernos locales, está relacionada con la estabilidad económica (política monetaria) y la distribución del ingreso (por medio de la política fiscal). No obstante, el gobierno nacional proporciona bienes y servicios públicos que, por su naturaleza, rebasan el ámbito local (defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores) e implican la reducción de costos en la provisión de bienes y servicios públicos.

El criterio de eficiencia es el más importante al momento de asignar las obligaciones tributarias por orden de gobierno. Cuando se pretende maximizar los ingresos, para satisfacer el gasto, la eficiencia establece que la recaudación debe ser al menor costo administrativo, esto es,

que por cada peso recaudado el costo debe ser el mínimo y al menor costo económico, por lo que se deberán causar los menores efectos económicos sobre los factores de la producción y los agentes económicos, con ello se eficiencia la recaudación (se alcanza el máximo nivel probable).

Finalmente, la teoría de la eficiencia del federalismo fiscal menciona que “es más conveniente que el gobierno federal se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, de aquellos que tengan un poder redistributivo mayor o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los estados” (Díaz M. , 2002). Por lo tanto, el cobro de los impuestos tanto directos como indirectos<sup>9</sup> debería ser centralizado en el gobierno nacional, bajo el supuesto de la eficiencia recaudatoria. No obstante, no hay que olvidar que la teoría del federalismo fiscal está construida por más supuestos, como la equidad. Ante este principio, la asignación de impuestos debe ser bajo el supuesto de igualdad de condiciones.

## 2.4 Política fiscal

La política fiscal se estudia como parte de la política económica. La política fiscal es el mecanismo de intervención del Estado a través de los distintos órdenes de gobierno en la economía para lograr sus funciones dentro de ésta, tales como proveer bienes y servicios públicos, distribuir la renta y la riqueza, y mantener el pleno empleo (funciones definidas por Musgrave). La política fiscal cuenta con dos brazos, el ingreso (ingresos propios y financiamiento) y gasto público.

---

<sup>9</sup> Impuestos directos: afectan directamente al sujeto del impuesto, estos son al ingreso, el capital y/o patrimonio. Impuestos indirectos: recaen sobre la actividad y no sobre el sujeto, estos son a la producción, al consumo, etc. (Larraín & Sachs, 2002, pág. 510)

Para Latapí citado por (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007)

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de política económica general... La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. (Pág. 4)

Los ingresos públicos se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros hacen referencia a los impuestos. Se les considera ingresos no tributarios<sup>10</sup> a: los derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, cuotas y aportaciones de seguridad social, ingresos de organismos y empresas y financiamiento (deuda).

Los impuestos son una obligación que establece el Estado con el objetivo de financiar sus necesidades de gasto. Según el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 2º define los impuestos como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV del mismo artículo (aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, respectivamente).

Los elementos de un impuesto señalados por (Astudillo M. , Fundamentos de economía, 2012) son:

- i) Sujeto, el primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto, que es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto;

---

<sup>10</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020.

- ii) Objeto, es la situación que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal, se ha dicho que el objeto generalmente da nombre al gravamen respectivo;
- iii) Fuente, es el monto de bienes o la riqueza de donde se saca la cantidad necesaria para pagar el impuesto. Son dos las fuentes: el capital y el ingreso;
- iv) Base, es la cantidad sobre la que se determina el impuesto o cae el tributo. A la base del gravamen se llega partiendo del sujeto, cuya obligación es disminuida al restarle las exenciones y deducciones permitidas por la Ley;
- v) Exenciones, se refieren a personas o transacciones que por diversas razones la Ley tributaria considera que no deben pagar el gravamen de que se trata;
- vi) Deducciones, son disminuciones a la base del impuesto que la Ley otorga por razones por razones administrativa, de equidad o prácticas;
- vii) Tasa o cuota, es el monto del impuesto (usualmente expresado como porcentaje) que es pagado por unidad de base.

La ciencia económica clasifica los impuestos en impuestos directos e indirectos. Los primeros “por lo general se refiere a los impuestos que se aplican directamente a las personas naturales y jurídicas, en tanto los indirectos son los aplicados a bienes y servicios” (Larraín & Sachs, 2002, pág. 510). En otras palabras, los impuestos directos los paga la persona que la Ley tributaria señala, mientras que, para los impuestos indirectos, a pesar de que el sujeto es una persona, el pago lo hace parcial o totalmente otra, ya que se trasladan en los precios. En México, algunos impuestos directos son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Predial; y los indirectos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuestos a las Importaciones, etc. También, es común decir que los impuestos directos gravan

los factores de la producción y, por otra parte, los impuestos indirectos el producto de los factores de la producción.

Las funciones del Estado son financiadas con su contrapartida, ingresos (tanto tributarios como no tributarios) y financiamiento, sin embargo, el gasto público en México también tiene varias clasificaciones, aquí mencionaremos 4 de ellas y que se resumen en programática, administrativa, económica y funcional. La primera de ellas divide en dos el gasto público: en gasto programable (soporta la operación de las instituciones del gobierno federal a través de los distintos programas de gobierno) y gasto no programable (se destina al cumplimiento de obligaciones, tales como la deuda pública, participaciones a las entidades y municipios, pago de pensiones, entre otras). La clasificación administrativa responde a quién gasta, y se refiere a los ejecutores del gasto. La interrogante, en qué se gasta, la responde la clasificación económica del gasto, esta se divide en gasto corriente y gasto de capital. Por último, la clasificación funcional debe responder para qué se gasta: desarrollo social, desarrollo económico o gobierno.

## 2.5 Economías de escala y economías de aglomeración

La teoría de economías de escala es un planteamiento utilizado en la organización industrial y sus efectos sobre el mercado tiene un amplio énfasis en la competencia económica. A pesar de ello, sus fundamentos se aplican a nivel territorial, es decir en la economía regional, estatal y municipal, ya que tiene elementos de innovación en la reducción de costos y en el aumento de los rendimientos productivos (de las industrias). El aporte microeconómico de esta teoría se basa en el análisis de costos que busca la disminución de estos asociados a la curva de

rendimientos decrecientes en forma de “U”. “El supuesto es que cualquier punto sobre la curva es el óptimo de todas las posibilidades” (Brown & Dominguez, 2012, pág. 63).

El desarrollo de esta teoría tiene un espectro territorial, dado que la organización industrial tiene consecuencias en la economía regional. La relación entre federalismo fiscal y economías de escala se centra en el círculo virtuoso entre la recaudación de impuestos locales y los rendimientos a escala de las industrias que hacen posible la recaudación. Además, la localización de las industrias está en función de la obtención de servicios e infraestructura pública, que permitan minimizar su estructura de costos que generen economías de escala.

Para Brown & Dominguez:

En competencia perfecta, el equilibrio de largo plazo se alcanza cuando las empresas tienen rendimientos constantes a escala. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que las economías de escala son frecuentes. Están presentes cuando los costos medios de largo plazo de las empresas son decrecientes en amplios rangos de su producción, es decir cuando existen rendimientos a escala crecientes en sus empresas. (2012, Pág. 65)

Por medio de la elasticidad<sup>11</sup> del costo  $\left(\frac{dC}{\frac{dQ}{C}}\right)$ , se determina si hay economías de escala. Si

la elasticidad de costos es menor a uno, hay economías de escala; si es mayor a uno, hay diseconomías de escala. Dado que la función de elasticidad está compuesta por la función marginal, entre el promedio, lo que significa que, es el inverso de la función de costos y la función de producción. Ante esto, las escalas se dan bajo mecanismos de reducción de costos.

---

<sup>11</sup> Elasticidad es la medición de sensibilidad de cambio ante la variación de una variable explicativa. Lo medido más usual es la elasticidad precio de la demanda que mide el grado de cambio en la demanda de un bien ante una variación en el precio. (Astudillo M. , Fundamentos de economía, 2012, pág. 61)

Las fuentes de las economías de escala para una planta son: la existencia de indivisibilidades de equipos y de dimensiones físicas de alguna planta; propiedades geométricas entre superficie y volumen; especialización del trabajo; ahorros de costos en mantenimiento. Para una empresa, las economías de escala están asociadas al tiempo y al capital invertido, ya que éstos disminuyen sobre todo los costos financieros y logran economías de escala. (Brown & Dominguez, 2012)

En lo referente a economías de escala desde el punto de vista de la economía pública y del consumidor, Oates (1977) menciona que la importancia de éstas no es la reducción de los costos sino los ahorros que generan el aumento en el consumo de un bien en específico en determinadas jurisdicciones. Lo anterior se entiende en el sentido de los bienes y servicios de producción tanto pública como de mercado. “Se deben tomar en cuenta no solamente los beneficios de la descentralización (lograr que la prestación de los servicios se adecúe mejor a la demanda), sino el ahorro de costos que significa que más individuos consuman conjuntamente un bien determinado” (Oates, 1977).

Por último, la generación de economías de escala sobre los costos de producción y el ahorro (visión de Oates) tiende al equilibrio siempre que se prioriza la escala en la producción de un bien y servicio, para generar beneficio al consumidor. En todo caso, la función del federalismo fiscal en el ámbito de lo público debe diferenciar entre producción y nivel de consumo de una jurisdicción con economías de escala para que éstas sean un incentivo en el círculo virtuoso y se logre la eficiencia recaudatoria, es decir que la recaudación de impuestos locales, en particular el predial, tenga un nivel significativo dentro de los ingresos totales de los municipios.

Al haber economías de escala, cuando hay una reducción de costos para los productores y por ende ahorros para los consumidores, ambos están dispuestos a beneficiarse de este efecto,

por lo que más productores y consumidores tendrán incentivos por concentrar sus actividades económicas en esa zona territorial en particular.

Mediante la concentración de la actividad económica que para Krugman citado por Cardoso (2013) toma como referencia la proximidad a grandes mercados lo que permite la reducción de costos de transporte, así como las ventajas de las externalidades derivadas de la difusión del conocimiento, las conexiones hacia delante y hacia atrás entre proveedores y productores, la existencia de mercados con trabajadores cualificados y la difusión de conocimiento.

Desde la percepción teórica de (Cardoso, 2013)

Existen economías de aglomeración: cuando hay ventajas derivadas de una concentración de la actividad económica en términos de eficiencia para desempeñar diversas actividades económicas, sociales y políticas, que se justifican desde el punto de vista económico por la existencia de economías de escala. Estas ventajas son conocidas como economías de aglomeración, las cuales pueden generarse por una reducción de costos asociada al tamaño de planta, por la presencia de servicios especializados, la disponibilidad de infraestructuras, la presencia de un mercado laboral capacitado o la disponibilidad de un amplio mercado de bienes intermedios. (Pág. 6)

Un aspecto importante a describir es que a partir de la liberalización económica y del comercio exterior, el espacio comenzó a aglomerarse, por lo que el aumento en la demanda de bienes y servicios trajo efectos positivos sobre la base productiva, no obstante, la dotación de bienes y servicios públicos implica decisiones en el aumento del gasto, que no son satisfechas en cantidad y en calidad.

## 2.6 Teoría de la base exportadora

Desde la regionalización se realizan diversas actividades económicas según la explotación de las dotaciones geográficas iniciales (recursos naturales y ubicación) de distinta forma. En palabras de Hirschman citado por Salguero (2006) el crecimiento es desequilibrado, por lo que es necesario el desarrollo económico a través de la aglomeración forjada por las dotaciones iniciales, entonces las fuerzas de transmisión del desarrollo operan a través del comercio interregional y la transferencia de capital e innovación hacia las regiones menos desarrolladas.

La Teoría de la base de Exportación de Douglas C. North que converge con la Teoría de Desarrollo Regional (Salguero, 2006, págs. 12-13) permitirá explicar el porqué de esta dinámica. El contexto de la Teoría de la Base de Exportación de Douglas North radica en que los mercados suelen ser demasiado pequeños, pero el ritmo de desarrollo dinámico y persistente puede sostener una producción altamente exportable que constituye el motor de desarrollo regional. La ampliación del mercado y el surgimiento de nuevas actividades de producción de bienes y servicios determinan la estructura o ritmo del desarrollo regional. En el largo plazo, la base exportadora podrá mantener el crecimiento sostenido de una región a través de la diversificación de su base de exportación, atrayendo nuevas industrias dinámicas que sustituyan a las industrias con tendencia a exportarse o desaparecer. Por ende, se requiere una política de industrialización cercana a las necesidades de la entidad.

Por otra parte, para Weber citado por (Salguero, 2006, pág. 6), la ubicación de una planta industrial que compone el núcleo de la producción y con ello la generación de empleos, está relacionada con cuatro factores fundamentales, la distancia a los recursos naturales, la distancia

al mercado, los costos de la mano de obra y las economías de aglomeración. Estos dos últimos factores están modificados por decisiones políticas, y estas dependen del ejercicio del federalismo fiscal, por la suficiencia en materia de gasto.

Douglas North citado en Salguero (2006) complementa la teoría exportadora con la Teoría del Desarrollo Regional que se cimenta en tres pilares: i) modernización de las instituciones (las instituciones generan certeza y confianza a los actores económicos y a la sociedad en general); ii) población (entender la parte histórica de la población, sobre todo interpretar el contexto de su toma de decisiones); iii) transporte y comunicaciones (tanto la reducción de costos de transporte y telecomunicaciones, así como la interacción de la tecnología, la ciencia, y las instituciones con redistribución del ingreso estimulan el crecimiento y desarrollo económico).

## 2.7 Teorías del desarrollo económico y desarrollo regional

Las teorías del desarrollo económico se relacionan con las teorías espaciales del desarrollo. Ambas teorías marcaron la agenda del desarrollo en Latinoamérica. La principal discusión sobre el desarrollo se centra en la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico. La concepción de desarrollo económico que define el presente texto se retoma de Todaro (1987) "...un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, las actitudes de la gente y las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la

pobreza absoluta”. Mientras que Amartya Sen citado por Todaro (1987) define al desarrollo económico como “un proceso de expansión de las capacidades que disfrutan los individuos”.

Para dimensionar las estructuras sociales a las que hace mención el economista Michael Todaro, la cuantificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido un dimensionado de esta teoría. El IDH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), nos permite saber el grado de desarrollo a nivel municipal. Este índice contempla tres dimensiones básicas para el desarrollo: i) salud (la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable); ii) educación (la capacidad de adquirir conocimientos); iii) ingreso (la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno).

## 2.8 Conclusiones

El federalismo fiscal en México es un acuerdo formal que tiene por objetivo distribuir las funciones del Estado en la economía entre los gobiernos miembros del pacto fiscal. En lo económico, está estructurado por la teoría de la política fiscal, y se puede resumir en que dicha asignación de ingresos y gastos por orden de gobierno se deriva de los principios de eficiencia y equidad, con el objetivo económico principal de maximizar la restricción presupuestaria.

Dentro de las asignaciones de ingresos, el pacto fiscal, atribuye la recaudación del impuesto predial al gobierno municipal. Con base en la eficiencia económica y administrativa, el gobierno municipal puede recaudar dicho impuesto, pues la teoría fiscal demuestra que no hay afectaciones en las actividades económicas y sobre los factores de producción; es eficiente para el pacto fiscal y para los municipios gravar y cobrar el impuesto predial, ya que lo recaudado es

mayor al costo administrativo de hacerlo. No obstante, la hipótesis de esta investigación se centra en la eficiencia recaudatoria del impuesto predial, qué nivel de recaudación se obtiene en relación al nivel recaudatorio probable.

La eficiencia y la equidad son los principios teóricos que conllevan a alcanzar los objetivos del pacto fiscal, maximizar los ingresos para que los gobiernos cumplan sus funciones de Estado en la economía. Con base al contexto de desequilibrio fiscal vertical y horizontal, la eficiencia y equidad son principios planteados correctamente, lo que en otras palabras significa que los distintos órdenes de gobierno y los distintos gobiernos subnacionales entre sí poseen capacidades económicas distintas para financiarse. Sin embargo, la estructura de decisión de los gobiernos municipales no incentiva la recaudación propia, por ello, la eficiencia recaudatoria del impuesto predial es una tarea pendiente de evaluar en los siguientes capítulos.

Las razones que causan el fallo en la estructura del pacto fiscal en particular con la eficiencia recaudatoria local (recaudar el máximo nivel probable del impuesto predial) son dos: la información incompleta que tienen los gobiernos municipales al tomar decisiones con respecto a sus ingresos y los costos de transacción, es decir qué implicaciones económicas y políticas conlleva eficientar la recaudación local basada en el impuesto predial.

Lo anterior no se puede analizar desde el enfoque convencional porque no hay un equilibrio, y justo el pacto fiscal tiene como punto de partida el desequilibrio entre los órdenes de gobierno y entre los gobiernos subnacionales. Por medio del enfoque institucional se amplió la visión de equilibrio, sustituyendo el equilibrio racional por los desincentivos que estructuran las tomas de decisiones de los gobiernos hacía cómo maximizar los ingresos y con ello eficientar el gasto público y la deuda. En la estructura de decisiones, se observa la falta de incentivos para

lograr la eficiencia recaudatoria del impuesto predial debido a los costos y la información incompleta.

Desde la teoría de Estado de Douglas North, su complementación entre el institucionalismo y la economía industrial, el planteamiento de los costos de agencia, una relación entre los costos de la provisión de servicios públicos y la recaudación de impuestos, son los costos de transacción que no se cubren y por ello impiden la eficiencia de la recaudación del impuesto predial.

La falta de información completa se observa por parte de los tomadores de decisiones de los gobiernos locales, al desconocer que los costos de transacción de la recaudación del impuesto predial. Por costos de transacción más allá de la relación entre los costos de la provisión de servicios públicos y la recaudación de impuestos, se entienden que son todos los costos en lo que se incurre la recaudación del impuesto predial para ser eficiente, tales como los costos administrativos, económicos, desincentivos.

Financiar estos costos llevarían a eficientar la recaudación del impuesto predial (recaudar el mayor nivel probable de este impuesto) y depende más de dotar de información completa a los tomadores de decisiones de los gobiernos locales, es decir corregir los fallos institucionales.

Por último, la teoría de economías de escala es el inicio para lograr un desarrollo económico local. Por su importancia en el tema de costos de producción y beneficios al consumidor merece una mayor atención en el federalismo fiscal, sobre en todo en la toma de decisiones microeconómicas al momento de evaluar la inversión privada y en lo público para aumentar el nivel recaudatorio local y la eficiencia recaudatoria.

Los gobiernos locales deben enfocar sus políticas públicas en la generación de economías de escala. En próximas investigaciones de deben hacer cuantificaciones de las contribuciones del impuesto predial de las industrias que están en este supuesto, además de evaluar los beneficios al consumidor por la producción de bienes y servicios en economías de escala. No olvidemos la eficiencia en el gasto público, que también puede ser abordada de la economía de escala de bienes y servicios públicos, pero es un análisis que se deberá hacer en futuras investigaciones.

Con la generación de economías de escala se genera una aglomeración de industrias que se basa en la cercanía de proveedores, productores y consumidores que logran una disminución de costos de distinta índole. La concentración económica de la aglomeración también permite alcanzar una producción exportable. Finalmente, la generación de la base exportable requiere de instituciones, cierto nivel de infraestructura y un grado de especialización económica, por lo que estos aspectos serían los que generarían condiciones de desarrollo económico regional.

## Capítulo 3. Las transferencias federales y los ingresos propios de los gobiernos locales

### 3.1 Introducción

En 1978 se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en México y con ello nació el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que unió a las entidades federativas y sus haciendas locales, mediante un pacto que logró suspender el cobro de diversos impuestos por parte de los gobiernos estatales y municipales a cambio de que los cobrara el gobierno federal. Priorizando la eficiencia en sus variantes administrativa, económica y recaudatoria se establecieron mecanismos de transferencias federales a los gobiernos locales para que éstos puedan atender sus funciones de Estado en la economía.

Con base en la eficiencia y en la equidad, principios de la política fiscal actual, se determinó que el gobierno federal concentrara mayores responsabilidades tributarias, mientras que los gobiernos locales únicamente cobrarían impuestos de fácil tributación, sin embargo, el presente capítulo pretende analizar los planteamientos de eficiencia que asignan a cada nivel de gobierno sus respectivas responsabilidades de ingreso.

Por lo anterior, la asignación de funciones, en especial el cobro de impuestos por el orden de gobierno municipal merece un análisis en este capítulo, para evaluar los supuestos con los que se construye dicha distribución de asignaciones y de recursos, así como sus resultados.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011)

En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible. (Pág. 7)

En el desarrollo del capítulo se identifican tres hechos que han llevado a perfeccionar el federalismo fiscal. Para Rodríguez citado en Instituto Belisario Domínguez (2001), el primer hecho es que la transformación en el aspecto político y agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones; el segundo hecho se da con la apertura democrática en los estados, así como la pluralidad obtenida en el Congreso de la Unión (Gómez-Benítez, 2006). Por último, el reciente desarrollo de las economías estatales ante la liberalización económica (Merino, 2000, pág. 145).

La primera parte del presente capítulo describe brevemente la historia de la consolidación del federalismo fiscal desde las convenciones fiscales hasta la aprobación de la LCF. En poco más de 50 años se avanzó significativamente en temas de eficiencia y equidad, principios que se lograron normar en el federalismo fiscal. La segunda parte del capítulo describe la LCF, ya que contiene el andamiaje regulatorio del artículo 73 de la CPEUM. Debido a la importancia del sistema de transferencias que se basa en el supuesto de equilibrar el sistema fiscal tanto vertical como horizontalmente, se destina el tercer capítulo para describir dichos temas. Por último, se aborda la Recaudación Federal Participable la cual consiste en la sumatoria de todos los impuestos tributados por el gobierno federal y que constituyen la base del sistema de transferencias a los gobiernos locales.

### 3.2 De las convenciones al pacto de coordinación fiscal en México

Las convenciones nacionales en materia fiscal son el preámbulo de LCF. La LCF es el marco normativo del federalismo tributario y económico del país, y tiene por objetivo regular el artículo 73, fracción XXI de la CPEUM. El Congreso está facultado para expedir “las leyes generales (que) contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios”. Así, la regulación en la distribución de competencias fiscales se norma en la LCF.

Las convenciones fiscales eran reuniones entre las autoridades fiscales de cada entidad y la representación federal en el tema. Estas tenían por objetivo discutir los temas técnicos de la coordinación fiscal entre los gobiernos, ya que sólo se regulaba desde las leyes federales y no existían límites en las competencias de impuestos. La primera convención se dio en 1925. Aunque los acuerdos de las convenciones nacionales no representaron grandes cambios tributarios, con ellas se inició la discusión de manera federal de la asignación de responsabilidades tributarias y de gasto que concluyó con la LCF y el SNCF (Instituto Belisario Domínguez , 2001)

Las convenciones destacaron porque en su origen reclamaron la opacidad del Congreso para crear acuerdos y avances importantes en esta materia, ya que, desde una visión política, los intereses financieros de las entidades y los municipios no quedaban plasmados en la tribuna del poder legislativo. De acuerdo al Instituto Belisario Domínguez (2001, pág. 27), “esto llevó a

Porfirio Díaz, continuador del debate del federalismo fiscal, a sacar del Congreso su discusión y llevarla a una conferencia de autoridades fiscales de los estados”.

De 1925 a 1947 las convenciones implementaron parches al federalismo fiscal, ya que se fueron corrigiendo vacíos legales, así como reduciendo los conflictos políticos entre las entidades federativas ocasionados por la visión equívoca del federalismo tributario como un juego de suma cero (Instituto Belisario Domínguez , 2001, pág. 30). Ejemplo de lo anterior, fue la corrección de la concurrencia tributaria, que es la falta de un acuerdo jurídico en la distribución de fuentes de ingresos de cada orden de gobierno.

Con el avance de la teoría fiscal se pudieron alcanzar acuerdos orientados por la eficiencia, los cuales definieron las responsabilidades tributarias por orden de gobierno, de esta forma la asignación de responsabilidades tributarias distribuyó la suma de ingresos entre los tres órdenes de gobierno y a su vez los gobiernos subnacionales hacen una redistribución entre sus demarcaciones, de tal manera que la sumatoria de los ganancias y pérdidas es siempre mayor que cero.

En 1980 entró en vigor la totalidad de la LCF y, con ello, la creación del SNCF. En palabras de Colmenares (1999) “es la reforma fiscal más importante en los últimos tiempos”, dado que recoge el debate de más de 50 años de convenciones, la experimentación tributaria, el cabildeo entre órdenes de gobierno, el trabajo de la ciencia económica y política, entre otros. La pieza clave en esta ley es el sistema de participaciones, que fue una especie de sesión de las facultades de los gobiernos locales hacia el gobierno federal en temas tributarios a cambio de recursos vía transferencias. Cabe señalar, que el enfoque del pensamiento ideológico-económico de esta ley estuvo basado en la eficiencia y la equidad (Instituto Belisario Domínguez , 2001).

La LCF tapó un vacío en los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Tello citado por Colmenares (1999) complementa la visión de una ley trascendental argumentando que esta fue la más importante de los últimos tiempos porque “se establecieron los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etc.”. Con lo anterior, la LCF fue el inicio de la coordinación de la política fiscal a través de un acuerdo formal en el país.

La adhesión al SNCF significó para los estados dejar de cobrar impuestos directamente, a cambio de una participación (del total de lo recaudado). La lógica de este cambio fue la eficiente recaudación tributaria relativa del gobierno federal. Con ello, se incrementó la recaudación en las arcas federales, por lo que ninguna entidad perdió recursos a través de las transferencias en comparación con el cobro que ellos hacían directamente en el pasado y sin Coordinación Fiscal (Colmenares, 1999, pág. 419).

Este cambio centralizador no les pareció bien a muchas entidades, sobre todo a las más desarrolladas, la justificación económica tuvo sentido: la eficiencia del gobierno federal sobre el cobro de impuestos a factores móviles de la producción y actividades económicas, difíciles de seguir, era mayor a la de los gobiernos locales, no obstante, bajo la equidad, se asumió una redistribución de estos ingresos del gobierno federal hacia los gobiernos locales.

Por medio de la LCF se constituyó la Recaudación Federal Participable (RFP). La RFP es el conjunto de impuestos que cobra la federación y los gobiernos locales reciben una participación de ellos. La RFP consolidó los ingresos tributarios y no tributarios) y es la base de las participaciones de los estados y de los municipios. A nivel administrativo, la RFP simplificó el cálculo de los recursos transferidos a los gobiernos locales. En otras palabras, se indexaron las

transferencias a los gobiernos locales a un solo rubro, con ello no se dependía tanto de la variación de cada impuesto, su eficiencia recaudatoria, sino del esfuerzo total del gobierno federal en esta materia y en la cesión de responsabilidades (Colmenares, 1999).

En el tema municipal, el pacto federal condicionó a los estados a que transfirieran mínimo 20% de las Participaciones que les corresponden a las entidades, según los criterios de asignación y distribución de cada Fondo en particular. Los estados tienen que participar a sus municipios, como parte de esta coordinación, al menos el 20% de todas las participaciones totales recibidas (Colmenares, 1999, pág. 419).

Mientras, en la parte condicionada, el avance de la adhesión de convenios entre la federación y los estados también fue significativa. Se convinieron y trasladaron de la ejecución del gobierno federal a la jurisdicción estatal, materias como: educación, salud, infraestructura, actualmente, seguridad, territorio, entre otros.

La brecha de desigualdad del desarrollo económico entre las entidades siempre ha significado un obstáculo para la coordinación fiscal. Consciente de ello, se fijó en 1978 el Fondo Financiero Complementario (FFC) con un 3.5% de la RFP (Colmenares, 1999). A pesar de que en la actualidad el Fondo cambió de nombre a Fondo General de Participaciones y equivale al 20% de la RFP, el tema relevante es que se incluye en la ley como la compensación a la desigualdad económica.

El economista Colmenares (1999) comenta que los grandes avances plasmados en la reforma de 1978, más allá de la creación del SNCF y su regulación en su propia ley, fueron el aumento de la RFP y el Fondo General de Participaciones (FGP) en relación con el Producto Interno Bruto (PIB); las nuevas tributaciones de las entidades como hospedaje, anuncios,

derechos sobre venta de bebidas alcohólicas; y el aumento de la recaudación del impuesto predial en relación al PIB nacional. Sin embargo, señala el autor que los retos de la coordinación fiscal se encuentran en esta materia, y se dan por un desinterés fiscal, ya que los gobiernos municipales no saben que hay que recaudarlo y cómo hacerlo, por lo que el esfuerzo es casi nulo, además de que no asumen el costo político de cobrar impuestos.

### 3.3 Ley de Coordinación Fiscal

El marco normativo y operativo del federalismo fiscal, además de la CPEUM, se encuentra en la LCF, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1978 y su última reforma fue en enero de 2018. Como se mencionó anteriormente, en palabras de Tello citado en Colmenares (19999), la creación de la LCF fue de bastante importancia y trascendencia para la coordinación tributaria y el desarrollo económico por el avance en el sistema de Participaciones y Aportaciones. Como ley secundaria, la LCF, regula el pacto fiscal entre los distintos órdenes de gobierno.

El objetivo primario de la LCF es regular el artículo 73 de la CPEUM: distribuir las competencias y coordinar a la Federación, las entidades federativas y los municipios para que éstas se ejerzan. Por ende, la coordinación fiscal tiene por objetivo regular los ingresos y gastos que llevarán a cabo los tres órdenes de gobierno bajo este pacto fiscal, todo ello para dar cumplimiento a las funciones del Estado en la economía que se mencionaron antes.

Además, la CPEUM en su artículo 73 la fracción XXIX, fija que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción

que la ley secundaria federal determine sobre las siguientes contribuciones: i) Sobre el comercio exterior, ii) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; iii) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, iv) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y; v) Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y Fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; g) Producción y consumo de cerveza.

La CPEUM determina en los artículos 116 y 117, únicamente a las entidades federativas, facultades en torno a la división de poderes dentro de estos territorios, así como algunas especificaciones administrativas, electorales, ejecutivas, legislativas y judiciales que deben refrendarse en todos los casos por sus legislaturas locales. En materia tributaria, se señalan restricciones como no gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, no gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, entre otros.

El artículo 115 constitucional declara al municipio como la forma de gobierno interior de los estados. Para ello, “estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. En la fracción IV de este mismo artículo, se menciona que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) las

participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Para el (Instituto Belisario Domínguez , 2001)

Las raíces del actual sistema de coordinación fiscal se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en este país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto, para este efecto, el único ente que debe crear impuestos es la Federación y ésta otorga participaciones a los Estados y Municipios. (Pág. 40)

Las características del SNCF y de la LCF son: i) los tributos con mayor potencial recaudatorio son de carácter federal (renta, IVA, IEPS, comercio exterior e hidrocarburos); ii) los gobiernos estatales cuentan con algunas fuentes de ingreso; iii) el ámbito impositivo de los municipios se encuentra delimitado por mandato constitucional (tributación a la propiedad inmobiliaria y a los derechos que se cobran por la prestación de los servicios públicos municipales); iv) en materia de gasto público, cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación, presupuestación y control de manera autónoma; v) la descentralización de los recursos destinados al gasto en educación y salud (Instituto Belisario Domínguez , 2001, pág. 42)

La LCF contiene 5 capítulos y tiene como principal objetivo definir los criterios de conformación y distribución de las Participaciones y las Aportaciones del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Específicamente, el capítulo I aborda lo relacionado a la conformación y distribución de la participación de los estados y municipios en los ingresos cedidos al gobierno federal; el capítulo II establece el SNCF y lo referente a la adhesión de los estados al pacto del federalismo fiscal; el tercer capítulo menciona los términos la colaboración

administrativa entre los estados y la federación; el capítulo IV describe y delimita los organismos que participan en la coordinación fiscal; por último el capítulo V aborda los fondos de aportaciones federales que se distribuyen a los estados y municipios. A continuación, se describirán dos aspectos importantes de esta ley, el sistema de transferencias federales y el financiamiento de estas transferencias.

### 3.4 Sistema de transferencias federales y los desequilibrios fiscales

Con años de discusión en las convenciones fiscales, la LCF estableció el sistema de participaciones que, debido a la eficiencia administrativa y económica, centró un mayor cobro de impuestos por parte del gobierno federal a cambio de una participación de éstos a los estados y municipios. Con el objetivo que cada orden de gobierno cumpla sus funciones de Estado en la economía, se establecieron las aportaciones del gobierno federal a los gobiernos locales para que ejerzan sus funciones. Con ello, a través de la LCF se coordinan las transferencias federales hacia los gobiernos locales, por lo que estas constituyen parte de los ingresos de los estados y municipios, además del cobro de impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Del lado del gobierno federal tanto las participaciones como las aportaciones representan un gasto y se le conoce como gasto federalizado.

(Instituto Belisario Domínguez , 2001)

No obstante, es importante señalar que ciertos impuestos deben estar necesariamente centralizados, a saber: los impuestos progresivos con fines de redistribución (impuestos al ingreso); los impuestos sobre factores de la producción móviles (ingresos por capital, utilidades

empresariales e impuestos sobre activos); finalmente también deben centralizarse los impuestos a las ventas en varias etapas (Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles o Impuesto al Valor Agregado). Se admite la descentralización del impuesto cuando versa sobre bienes de producción inmuebles (uno de ellos es el predial), y a las ventas cuando sólo se grava una etapa (que ya no es el caso en México). Los impuestos de uso y derechos, según este enfoque, pueden quedar a cargo de la federación o los gobiernos locales, según quien provea el bien o servicio. (Pág. 29)

A continuación, en el cuadro 1, se enlistan los impuestos que se tributan por orden de gobierno dentro de la coordinación fiscal actual. La eficiencia económica relativa que se aborda en la presente tesis ha sido el argumento para que el gobierno federal concentre un mayor número de impuestos tributados, de las 28 bases gravables que existen en el pacto fiscal, 61% las recauda el orden de gobierno federal, 29% los gobiernos estatales y 10% los gobiernos municipales. La distribución de responsabilidades de ingresos entre los tres órdenes de gobierno *a posteriori* evalúa el cumplimiento de las funciones económicas de estos Estados; en función de ello se establecen las transferencias federales hacia los gobiernos locales por lo que el gasto federalizado contempla un escenario de desequilibrio fiscal (relación entre ingreso, gasto y renta económica de los gobiernos locales).

*Cuadro 1. Impuestos recaudados por orden de gobierno.*

Impuestos recaudados por ámbito gubernamental		
Federales	Estatales	Municipales
01) ISR	001) Sobre diversos y espectáculos públicos	0001) Impuesto predial
02) IVA	002) Sobre loterías, concursos, sorteos y juegos permitidos	0002) Impuesto sobre adquisición de inmuebles
03) IEPS	003) Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal	0003) Derechos (agua)
03.1) Gasolinas y diésel	004) Sobre nóminas	
03.2) Bebidas alcohólicas	005) Sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios	
03.3) Cervezas y bebidas refrescantes	006) Compra venta de vehículos de motor usados	
03.4) Tabacos	007) Sobre adquisición de bienes muebles	
03.5) Juegos y sorteos	008) Sobre tenencia o uso de vehículos	
03.6) Telecomunicaciones		
03.7) Bebidas energizantes		
03.8) Bebidas saborizadas		
03.9) Alimentos no básicos con alta densidad calórica		
03.10) Plaguicidas		
03.11) Combustibles fósiles		
04) Impuestos sobre automóviles nuevos		
05) Importaciones		
06) Impuestos por la exploración y extracción de hidrocarburos		

*Fuente: Astudillo, Marcela. Fundamentos de Economía. 2012 pág. 127.*

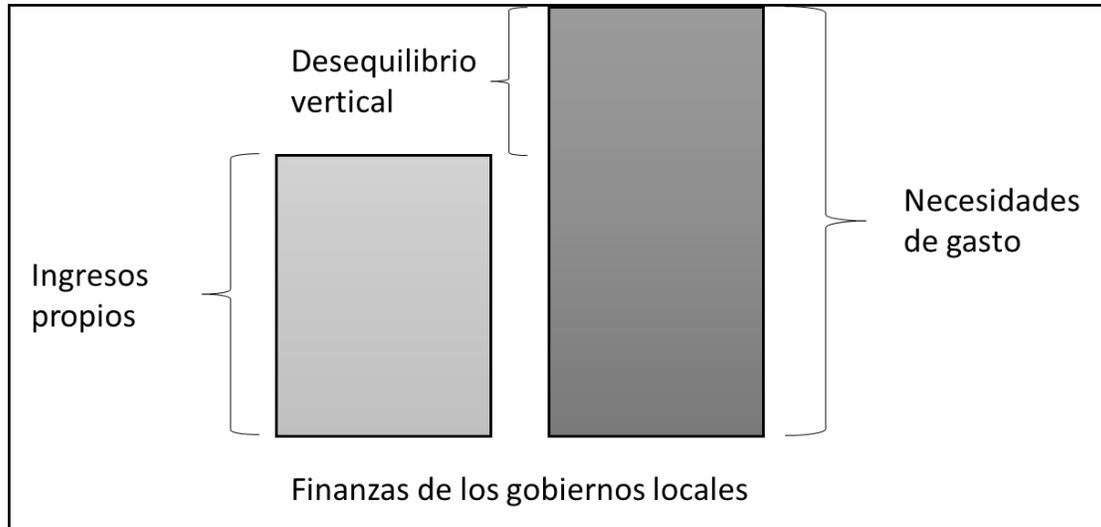
Dentro de la LCF las participaciones se enlistan en el Fondo de Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos federales, pero programáticamente se asignan en el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Mientras que las aportaciones en el primer caso se identifican como Fondos de Aportaciones Federales y programáticamente como Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Es necesario agregar que el arreglo tributario, por el cual se consolida la RFP y los ingresos propios de los tres ámbitos de gobierno, cumple con el principio de eficiencia de la política fiscal del país, ya que se ceden mayores responsabilidades tributarias al gobierno federal siguiendo la lógica de la eficiencia administrativa y naturaleza económica de la base gravable, como argumenta (Astudillo M. , Conceptos básicos del federalismo fiscal, 2009).

El carácter de las transferencias federales aminora la disparidad fiscal de la recaudación tributaria entre los distintos órdenes de gobierno, pues la asignación de ingresos bajo el criterio de eficiencia genera un nivel recaudatorio desigual entre los órdenes de gobierno y entre sí mismos.

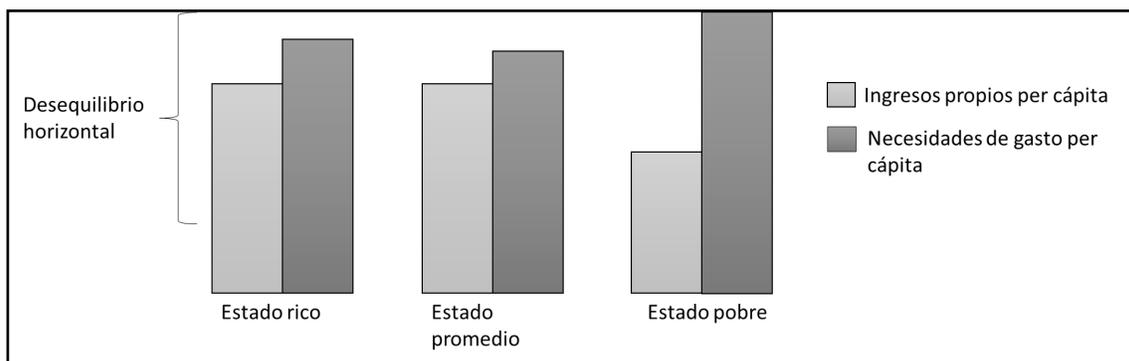
Retomando la teoría fiscal descrita en el capítulo anterior y como menciona Astudillo (2009) que en condiciones de equilibrio ocurren dos casos: i) el equilibrio fiscal vertical, se da cuando cada uno de los ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal cuenta con las fuentes adecuadas de recursos para financiar sus necesidades de gasto (ilustración 1) y ii) el equilibrio fiscal horizontal, ocurre cuando hay igualdad de renta entre las regiones y los municipios que da lugar a capacidades fiscales iguales para la provisión de bienes públicos (ilustración 2).

Ilustración 1. Desequilibrio vertical



Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, 2011.

Ilustración 2. Desequilibrio horizontal



Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, 2011

El federalismo fiscal mexicano se encuentra en condiciones de desequilibrio tanto vertical como horizontal, puesto que para el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011), “no se ha alcanzado un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí” debido al principio de correspondencia fiscal (donde cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto) y al principio de eficiencia recaudatoria (los impuestos más potentes deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones).

A partir de los desequilibrios presentados anteriormente, la LCF toma en cuenta los siguientes criterios de asignación del gasto federalizado a los gobiernos locales (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2011):

- 1) Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que tratan de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o la economía nacional o estatal. La asignación tiene una relación directa con la aportación y también considera el carácter resarcitorio en los costos de generación o producción, no solo económicos de estos recursos.
- 2) Criterios distributivos: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía. Se observa que la relación entre asignación por este criterio y población y territorio es positiva.
- 3) Criterios compensatorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las

transferencias federales. Con dichos recursos se compensa y se reduce la brecha entre los estados y municipios de mayor y menor desarrollo.

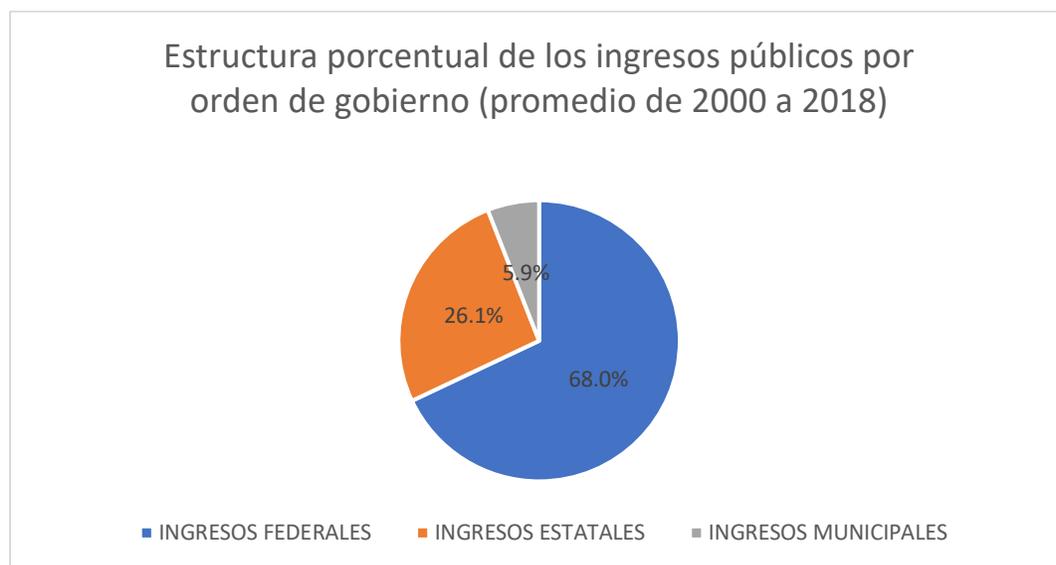
- 4) Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el año fiscal para el cual se hace el cálculo. Es común que los montos puedan actualizarse y asignarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales.
- 5) Criterios de incentivos a avances programáticos: son aquellos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas. Se denota que los estados y municipios que se benefician con este tipo de criterios son aquellos que están en las mejores condiciones y tienen mayores capacidades para desempeñar adecuadamente un programa específico.

La clasificación general de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales se divide en condicionadas y no condicionadas. Esto depende de la naturaleza de los recursos, ya que los condicionados son las Aportaciones del gobierno federal a los gobiernos locales, concentrados en el Ramo 33, y los recursos no condicionados, que por su naturaleza son Participaciones del territorio y demarcaciones subnacionales, cedidas al gobierno federal para su recaudación más eficiente. Estas están clasificadas en el Ramo 28, y por ende no tienen una etiqueta para un uso particular.

En la gráfica 1 se observa la desigual recaudación entre órdenes de gobierno. En promedio anual, de 2000 a 2018 el gobierno federal recaudó 3 billones 295 mil 592 millones 449 mil 833 pesos (precios constantes de 2013), lo que significó el 68% de los ingresos presupuestarios totales. Mientras que los gobiernos estatales y municipales recaudaron en términos porcentuales

el 26.1 y 5.9, respectivamente<sup>12</sup>. La disparidad de ingresos, que se comentó anteriormente, se basa en el criterio de eficiencia ante la asignación de responsabilidades de ingresos entre los gobiernos que integran el federalismo fiscal, genera una condición de desequilibrio vertical; ante ello el gasto federalizado buscará equilibrar dicha situación.

Gráfica 1. Estructura porcentual de los ingresos públicos por orden de gobierno (promedio de 2000 a 2018)



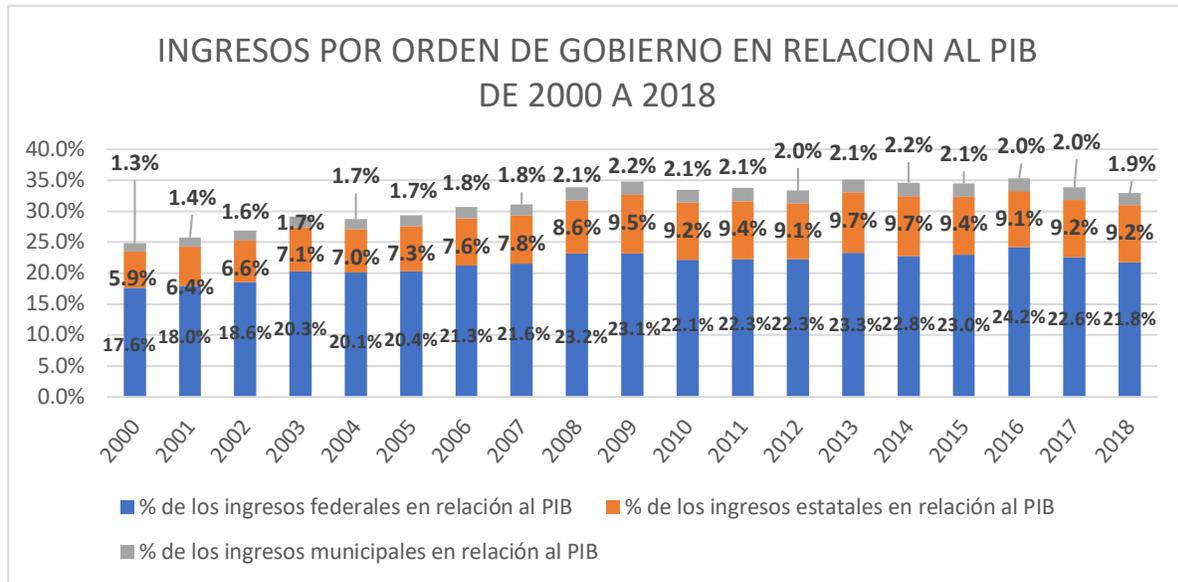
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y SHCP

La contribución de los ingresos por orden de gobierno al PIB del país también describe una disparidad en términos económicos, ya que, ante las tareas del Estado en la economía, la capacidad de cumplirlas por parte de los gobiernos locales es insostenible financieramente. La contribución muy raquítica de sus ingresos propios en relación al producto de la economía está en una condición de desequilibrio fiscal vertical. Se observa que la mayor participación al

<sup>12</sup> De acuerdo con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

producto del país, presupuestalmente lo hace el gobierno federal, este generó 21.5% del PIB, mientras que los gobiernos estatales 8.3% del PIB y los gobiernos municipales 1.9% del PIB (cifras en promedio anual del 2000 al 2018 y en términos reales). Véase grafica 2.

Gráfica 2. Ingresos propios por orden de gobierno en relación al PIB (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

Para resarcir la situación de desequilibrio fiscal el gobierno federal envía transferencias a los gobiernos locales, por ello, estos recursos complementan los ingresos propios de los gobiernos locales.. Es por medio del sistema de transferencias que el pacto fiscal pretende lograr un equilibrio.

### 3.5 Recaudación Federal Participable

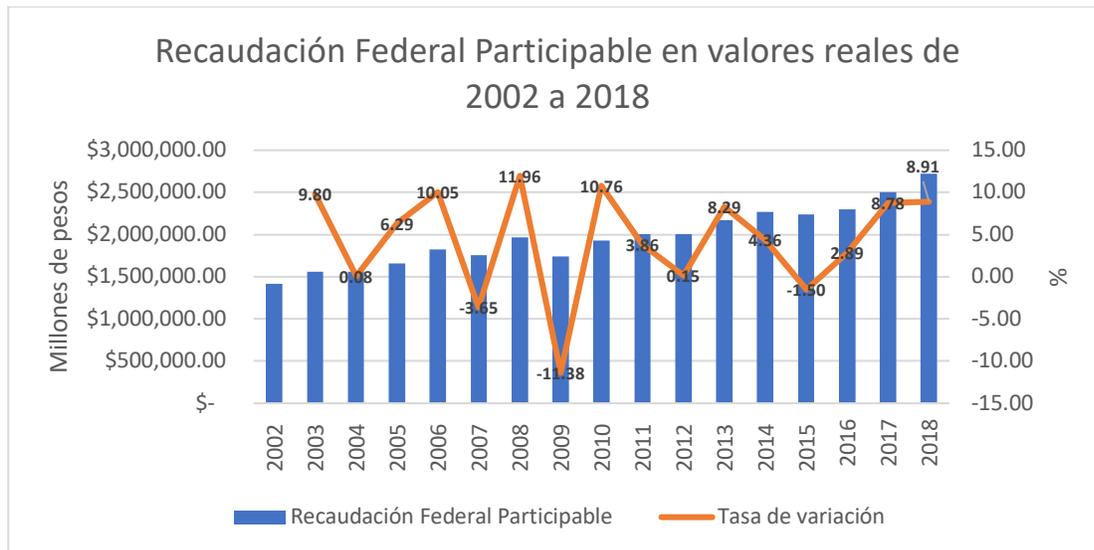
Las participaciones tienen su origen en la suma de recursos que establece la LCF y tiene por objetivo indexar las transferencias federales para que sea más fácil y transparente su cálculo y distribución. La LCF dentro del capítulo I describe la suma de recursos que se recaudaron bajo el federalismo fiscal (RFP) y que se reparte a las entidades federativas y sus municipios. De acuerdo con la LCF, la RFP es el universo recaudado por impuestos federales, derechos de minería, e ingresos petroleros, excluyendo los siguientes conceptos:

- i) El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- ii) El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servicios públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
- iii) La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refirieron los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- iv) Los incentivos que establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- v) El impuesto sobre automóviles nuevos;

- vi) La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3°.-A de esta Ley;
- vii) La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2°, fracción II, inciso B) y 2°.-A, fracción de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
- viii) Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4°.-A y 4°.-B de esta Ley;
- ix) 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 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- x) El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previstos en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

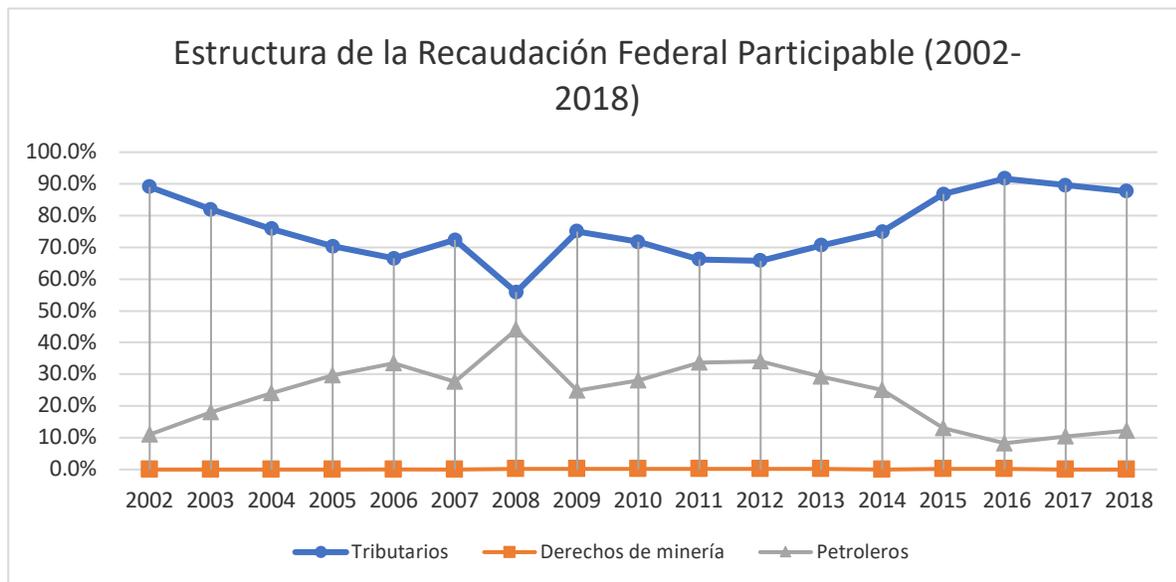
De 2002 (a partir de cuando se tiene un registro homologado) a 2018, la RFP creció a una tasa promedio anual de 2.88 por ciento (en términos reales). Salvo en 2007, 2009 y 2015 se observan variaciones negativas en la RFP. A pesar de que esta bolsa está sujeta a las variaciones de la economía nacional e internacional (ciclo económico), se logra observar un crecimiento positivo, debido a que su composición estructural consolida diferentes fuentes de ingresos (ver gráficas 3 y 4).

Gráfica 3. Recaudación Federal Participable en valores reales de 2002 a 2018



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Gráfica 4. Estructura de la Recaudación Federal Participable (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Se identifican tres fuentes de ingreso de la RFP: los ingresos tributarios (impuestos federales), los ingresos petroleros y los derechos de minería. El primero aporta un 76% del total,

mientras que los petroleros un 23.9% y el resto lo aportan los derechos de minería. Estos datos se observan de 2002 a 2018, sin embargo, los ingresos no petroleros sustituyeron la caída de los ingresos petroleros derivados de los bajos precios de los energéticos de 2008 a 2018. Lo anterior significó un avance financiero para las arcas nacionales y para la estabilidad del federalismo fiscal, ya que los ingresos por impuestos federales, al alza, mantienen las transferencias federales en una tendencia positiva para los estados y municipios.

En 2008, los ingresos petroleros aportaron su mayor porcentaje a la RFP con un 44%, mientras que los ingresos no petroleros lo hicieron con un 56%. Desde ese entonces a la fecha, el aporte y proporción de los ingresos derivados de los derechos sobre la extracción de petróleo y otros mecanismos generados por los energéticos han disminuido, hasta alcanzar un nivel mínimo de 8% del total de la RFP (en 2016). Por otra parte, los ingresos que suman todos los impuestos federales pasaron de 56% en 2008 a 88% en el año 2018, lo que muestra un fortalecimiento de la tributación a cargo del gobierno federal y que después son transferidas a los gobiernos locales.

### 3.6 Conclusiones

La consolidación del federalismo fiscal a partir de 1978 (año en que se crea la LCF) trajo consigo la priorización de los criterios de eficiencia y equidad en cuanto a la asignación de responsabilidades de ingreso entre los órdenes de gobierno. La mayor eficiencia relativa la tiene el gobierno federal y se observa por medio de la concentración de 17 de 28 fuentes de tributación a cargo del gobierno federal, mientras que el orden de gobierno municipal sólo posee 3 fuentes de ingresos. Esto conlleva a que el nivel recaudatorio se concentre en el gobierno federal y los gobiernos subnacionales no tengan fuentes de ingreso suficientes para realizar sus funciones de Estado en la economía. Es decir, de acuerdo con la actual distribución de funciones, el gobierno

federal cuenta con una mayor eficiencia no solo económica y administrativa, sino que recaudatoria.

Aunque la eficiencia en la asignación de responsabilidades de gasto no se aborda a detalle en el presente capítulo y en la tesis, la eficiencia recaudatoria debe satisfacer las responsabilidades de gasto de cada uno de los gobiernos; no obstante, las transferencias federales parten de un escenario de desequilibrio fiscal vertical y horizontal; por lo tanto, el debate técnico del federalismo fiscal basado en la eficiencia y en la equidad, se ha consolidado hasta la asignación de responsabilidades de ingreso y queda aún pendiente la eficiencia recaudatoria que dará cumplimiento a las funciones de cada orden de gobierno.

El sistema de transferencias contempla el desequilibrio de las finanzas subnacionales como el punto de origen de las finanzas públicas. Por ello, el objetivo principal de estas es resarcir las arcas de los gobiernos estatales y municipales ante un desequilibrio fiscal vertical, sin embargo, la dependencia estructural de los estados y municipios hacia estos recursos federales conlleva a un estado permanente de desequilibrio fiscal vertical. Además, el criterio de incentivar las metas, que puede lograr la eficiencia recaudatoria del impuesto predial de los gobiernos municipales debe tener mayor importancia. Es necesario plantear en los criterios de distribución de transferencias federales el financiamiento de los costos (costos de transacción y de agencia) en los que incurren los municipios y por los cuales desisten en la eficiencia recaudatoria.

La eficiencia recaudatoria, que se desglosa de la política fiscal vigente, debe estudiarse como se planteó en el capítulo anterior, desde una visión institucionalista y de economías de escala, todo ello para entender la estructura de decisión de los gobiernos municipales. Cabe señalar que al considerar el criterio compensatorio (compensar la desigualdad el desequilibrio) esto incentiva a los municipios a un círculo vicioso donde la dependencia de las transferencias

federales imposibilita a los municipios a lograr la eficiencia recaudatoria. Es decir, se propone que se financien los costos en los que incurren los municipios para alcanzar la eficiencia, sin priorizar únicamente el desequilibrio fiscal horizontal y vertical, ya que esto es una condición inherente en todo el país.

El objetivo primario de la LCF de distribuir las competencias y coordinar a la Federación, las entidades federativas y los municipios para que éstos ejerzan sus funciones con eficiencia se debe debatir desde la federación. El arreglo normativo de la LCF se dio bajo una lucha histórica de las haciendas locales, pese a ello la legislación sobre dicha ley, concurre en el poder legislativo, específicamente en la Cámara de Diputados. En otras palabras, el poder popular y no el federal es quien vela por el pacto federal, por lo que es necesario, transferir la discusión a las convenciones nacionales donde se incluyan las haciendas de los gobiernos estatales y municipales, así como los representantes del poder popular (Diputados) y el poder del federalismo (Senadores).

El pacto fiscal mostró un avance significativo en: debatir y aplicar los criterios de eficiencia y equidad en la asignación de responsabilidades de ingreso; se fijaron los principios de entrega de participaciones basándose principalmente en resarcir a los gobiernos locales; la regulación de la concurrencia tributaria. A pesar de ello, en materia de eficiencia recaudatoria local y en la asignación del gasto público sigue habiendo pendientes, por ejemplo, lograr condiciones de economías de escala tanto para la inversión privada como en la dotación de bienes y servicios públicos.

## Capítulo 4. Participaciones federales a los gobiernos locales

### 4.1 Introducción

El gobierno federal, como se citó en el capítulo anterior, concentra el mayor número de impuestos y, por tanto, la mayor recaudación tributaria. Debido a la política fiscal, que al menos en la parte de ingresos busca la eficiencia y la equidad, los estados y municipios sostienen sus finanzas por medio de las transferencias federales.

Al ceder al gobierno federal el cobro de una cartera de impuestos bastante amplia, las finanzas públicas locales se ven mayormente afectadas por el desequilibrio fiscal vertical y horizontal. De acuerdo con información de la SHCP, el monto recaudado por el gobierno federal es 8 veces mayor con respecto al orden estatal y 24 veces mayor al de los gobiernos municipales en su totalidad. Por su parte, los ingresos estatales son 4 veces mayores a los ingresos de los gobiernos municipales. Sin embargo, la intención principal de las transferencias, como ya se explicó en el capítulo anterior es compensar dichos desequilibrios, para que a su vez los gobiernos locales cumplan con sus responsabilidades de gasto y sus funciones de Estado en la economía.

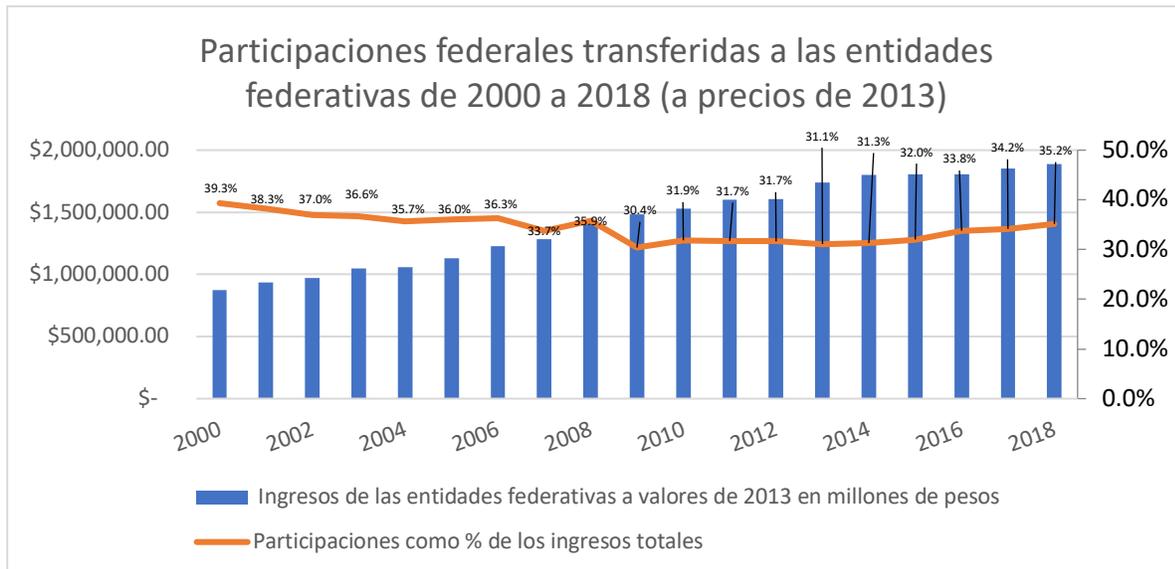
A continuación, el presente capítulo describirá la naturaleza de los recursos que la federación participa a los gobiernos locales. Dichos recursos se norman en la LCF en particular en el capítulo I: De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales. El objetivo del capítulo es describir las fórmulas de operación de los 14 fondos que integran las Participaciones. Además, se analiza la distribución de estos recursos a las 32

entidades federativas para así comparar la dependencia de estos recursos por parte de las haciendas locales y continuar con el tema de la ineficiencia recaudatoria de los gobiernos locales. Debido a que existen fondos que en sus fórmulas de distribución contemplan la variable de recaudación local, en especial la recaudación del impuesto predial, los efectos recíprocos son un tema a discusión de si las participaciones incentivan o no el aumento en el nivel recaudatorio de ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales.

## 4.1 Generalidades de las Participaciones

La importancia de las participaciones para las entidades federativas se resume en la gráfica 5, donde se observa que éstas constituyen en promedio el 34.3% de los ingresos totales de los estados en el período 2000-2018. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020) el Ramo 28 (Participaciones a las entidades federativas) creció en promedio anual a una tasa real de 3.73%. Los estados año con año han recibido un mayor monto de participaciones principalmente por la tendencia sostenida de la RFP que se mostró en el capítulo anterior. El monto total ejercido de 2000 a 2018 por Participaciones asciende a \$9,166,417,256 millones de pesos reales.

Gráfica 5. Participaciones federales en valores reales de 2000 a 2028



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

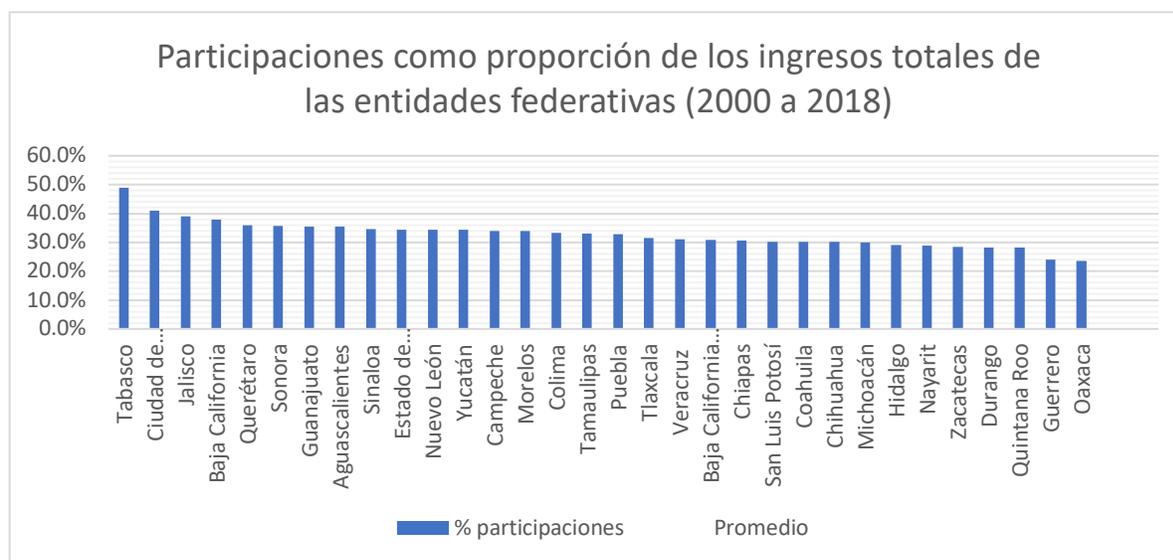
Aunque la cuota porcentual de este ramo en los ingresos totales de las entidades federativas ha disminuido, al pasar del 39.3% en el año 2000 al 35.2% en el año 2018; este porcentaje muestra una tendencia descendente, se explica por los cambios en las fórmulas de distribución de la LCF que se describen en el capítulo. De manera general, los estados han visto incrementar sus participaciones al igual que otras fuentes de ingresos, principalmente los ingresos propios.

Los Fondos que se encuentran en la LCF vigente después de la última reforma al federalismo fiscal de 2018 son los siguientes:

- i) Fondo General de Participaciones (FGP);
- ii) Fondo de Fomento Municipal (FFM);
- iii) Fondo de Fiscalización y Recaudación;
- iv) IEPS (gasolinas y diésel) Artículo 2º-A;
- v) Fondo de Compensación (2do componente del IEPS);
- vi) Fondo de Extracción de Hidrocarburos;
- vii) Fondo de Participaciones, por el 0.136% de la RFP;
- viii) Fondo de Participaciones Específicas del IEPS;
- ix) Impuesto a la Tenencia;
- x) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos;
- xi) Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos;
- xii) Fondo de Compensación de Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) e Intermedios;
- xiii) Incentivos Económicos; y,
- xiv) Fondo de Impuesto Sobre la Renta.

En la gráfica 6, se observa que con base en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020) las participaciones constituyen, en promedio nacional, una tercera parte de los ingresos totales de las entidades federativas. Las participaciones representan el 34.3% de los ingresos totales de los estados. Hay 17 entidades que de 2000 a 2018 recibieron un monto mayor o igual al promedio nacional por concepto de participaciones, las fórmulas de distribución de cada uno de los 14 fondos en los que se dividen las participaciones explican que estas no sólo buscan resarcir a los gobiernos locales sino también buscan otros objetivos como por ejemplo compensar, distribuir inercialmente (asegurar por lo menos lo del año anterior y en menor medida incentivar alguna meta u objetivo específico).

Gráfica 6. Participaciones como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas (2000 a 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

La estructura general del Ramo 28 se conforma de 14 fondos. En la tabla 2 se muestra cómo se distribuyen porcentualmente las participaciones en los fondos mencionados. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020) se observa que el FGP, recursos que se reparten tanto a estados y municipios, concentra casi el 80% de las Participaciones totales. El 20% restante de las Participaciones se reparte entre 13 fondos más, por lo que la participación relativa de cada uno de éstos es poco significativa en porcentaje, pero en monto monetario es de gran utilidad para los gobiernos subnacionales. Los fondos más significativos porcentualmente con base al total de las participaciones son: el FFM, con 3.9%; el Impuesto a la Tenencia, con 3.3%; continúa el Fondo de Fiscalización y Recaudación, con 3.2%. Mientras que los Fondos que menos participación porcentual en relación al total del ramo 28 son: el Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos, con el 0.1% del

total y el Fondo de Compensación para REPECOS, con otro 0.1% del total de las Participaciones (cifras obtenidas en promedio de 2000 a 2018). Ver tabla 1.

Tabla 1. Estructura porcentual de los fondos de Participaciones

Fondos	Estructura porcentual
Fondo General de Participaciones (FGP)	79.4%
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	3.9%
TENENCIA	3.3%
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR)	3.2%
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) Art 2°-A	2.6%
COMPENSACIÓN	0.5%
INCENTIVOS	2.0%
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) ESPECÍFICOS	1.7%
Impuesto sobre Autos Nuevos (ISAN)	1.7%
Fondo de Exportación de Hidrocarburos (FEH)	0.5%
0.136 de la RFP	0.5%
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	0.5%
Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos (IFPMEH)	0.1%
Régimen de Pequeños Contribuyentes REPECOS	0.1%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y el INEGI.

#### 4.2 Fondo General de Participaciones

De acuerdo con la LCF, el FGP, equivale al 20% de la RFP. La distribución se hace conforme a la siguiente fórmula, establecida en el artículo 2° de la LFC.

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

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i}$$

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

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$P_{i,t}$  es la participación del fondo de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007, como consecuencia del cambio de fórmula y variables en la reforma a la LCF en 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el FGP entre el año 2007 y el año  $t$ .

$C1_{i,t}$ ;  $C2_{i,t}$ ;  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiese dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$PIB_{i,t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiese dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto. Se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo. También corresponden los derechos que se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público.

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

El cuadro 2 resume que el FGP tiene un carácter de distribución resarcitorio. Su distribución a los estados y de éstos a los municipios se hace con base en dos componentes. El primero es el monto nominal de este fondo recibido en 2007, lo cual pretende que todas las entidades tengan un monto base que evite variaciones drásticas en futuros cambios en las fórmulas de distribución. Además, este componente asume un factor histórico dentro del juego

de suma cero del federalismo fiscal. El segundo componente lo conforman tres criterios: el crecimiento en la actividad económica ponderado por su población; el incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos tres años y el nivel de recaudación local, ponderado por la población.

*Cuadro 2. Fondo General de Participaciones*

<b>Conformación del monto</b>	Fondo General de Participaciones	
	20% de la RFP	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	Monto nominal recibido durante 2007
	2do componente	60% En función del crecimiento del PIB estatal ponderado por su población
		30% En función del incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos 3 años ponderado por la población
		10% En función del nivel de recaudación local ponderado por la población
<b>Distribución a Municipios</b>	Las entidades federativas deben distribuir a sus municipios al menos el 20% de lo que éstas reciben de la Federación. La fórmula de distribución se establece en la legislación local	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011).*

Al anclar el FGP a factores económicos, como los establecidos en la fórmula, los gobiernos locales tienen un incentivo para incrementar la recaudación local, además de generar las condiciones para que haya crecimiento económico. Si bien, ya que son recursos resarcitorios, éstos no tienen ninguna etiqueta de gasto asignada, estos recursos están más propensos a ser gastados ineficientemente porque los gobiernos locales suelen utilizarlos en gasto corriente y pueden ocasionar un círculo vicioso que no genere crecimiento económico y desincentive el nivel de la recaudación local.

### 4.3 Fondo de Fomento Municipal

La LCF establece en la fracción III, del artículo 2º-A, que el 1% de la RFP se destinará en la siguiente forma: 16.8% a formar el FFM (en un reparto por igual a todos los municipios del país) y el 83.2% restante incrementará dicho fondo y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

El FFM se distribuirá con base en la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7C_{i,t} + 0.3CP_{i,t})$$

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

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

Donde:

$F_{i,t}$  es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$F_{i,13}$  es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2013.

$\Delta FFM_{13,t}$  es el crecimiento en el FFM entre el año 2013 y el período  $t$ .

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 70% del excedente del FFM con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

$CP_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 30% del excedente del FFM con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

La LCF establece en el artículo 2°-A que para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo.

$R_{i,t-1}$  es la recaudación local de predial y de los derechos de agua que registren un flujo de efectivo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ , reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

$I_{i,t}$  es el valor mínimo entre el resultado del cociente  $\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}$  y el número 2.

$RC_{i,t}$  es la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad  $i$  en el año  $t$  y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en su caso, reportada en los formatos que emita la SHCP.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$nc_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro predial para la entidad  $i$ .

A su vez la LCF, en su artículo 2°-A, establece que los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del FFM, 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.

En el cuadro 3 se observan los componentes del FMM. El primero es por un monto monetario resarcitorio o histórico con base en el año 2013. El segundo componente se otorga a los municipios en función de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, es decir depende de factores locales tales como el esfuerzo recaudatorio, transparencia, eficiencia recaudatoria, entre otros. Cabe señalar que este último componente del FMM utiliza criterios de incentivos o de avances programáticos.

*Cuadro 3. Fondo de Fomento Municipal*

<b>Conformación del monto</b>	Fondo de Fomento Municipal	
	1% de la RFP	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	Monto nominal recibido durante 2013
	2do componente	Varía en relación con la recaudación del predial y los derechos de agua del conjunto de los municipios que conforman el estado, ponderado con la población
<b>Distribución a Municipios</b>	Los estados deben transferir el 100% de este fondo a sus municipios, y lo deben distribuir según la fórmula determinada por la legislatura local.	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

#### 4.4 Fondo de Fiscalización y Recaudación

La LCF, en su artículo 4º establece que el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR) que tiene su origen en la RFP. Se conforma con el 1.25% de ésta. Los estados deberán participar a los municipios como mínimo el 20% de la recaudación del FFR. La fórmula de distribución es la siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIR_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1}n_i}{\sum_i VM_{i,t-1}n_i}$$

$$C3_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}}n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}}n_i}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}}n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}}n_i}$$

Donde:

$T_{i,t}$  es la participación de la entidad en el año t.

$T_{i,13}$  es la participación que la entidad i recibió en el año 2013, por concepto del Fondo de Fiscalización.

$\Delta FOFIR_{13,t}$  es la diferencia entre el FFR del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.

$C1_{i,t}$  es la participación que está en función de la relación entre las cifras virtuales (pagos que no ingresan en efectivo a la Federación de los créditos determinados por la autoridad fiscalizadora)<sup>13</sup> y el PIB de la entidad.

$C2_{i,t}$  es el coeficiente del valor de la mercancía embargada.

$C3_{i,t}$  es el coeficiente de la recaudación de impuestos y derechos locales.

$C4_{i,t}$  es el coeficiente de la recaudación de impuestos y derechos locales entre la sumatoria de estas más las participaciones recibidas en el año i.

$CV_{i,t-1}$  son las cifras virtuales de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del PIB del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$VM_{i,t-1}$  es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

$R_i$  es la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad en el año t, contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la SHCP.

---

<sup>13</sup> Definición obtenida del Servicio de Administración Tributaria, Informe tributario y de Gestión [http://www2.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2007t1/glosario.pdf](http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2007t1/glosario.pdf) Consultado: 20 de septiembre de 2018

$ILD_{i,t-1}$  corresponde a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad  $i$  en el año  $t$ , contenida en la última cuenta pública oficial más las Particiones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

El FFR se aprobó en 2007 y entró en vigor en 2008. A partir de ese año, las entidades federativas participan de recursos propios e incentivos económicos transferidos por la federación para fortalecer las responsabilidades fiscales de los gobiernos estatales y municipales. En la reforma de 2013, se añadió lo antes mencionado. Con el cambio de variables contenidas en la fórmula de distribución, (O Hernández, 2014, pág. 54) menciona que “se incorporan las variables de ingresos de libre disposición y recaudación de impuestos y derechos locales para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales”.

El cuadro 4 resume los objetivos y componentes del FFR. Por medio de este fondo se incentivan las labores de fiscalización que llevan a cabo las entidades federativas y los municipios, atendiendo cuestiones tales como la reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes; la eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; las acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; la reducción del contrabando, así como su relación con los ingresos por impuestos y derechos locales.

Cuadro 4. Fondo de Fiscalización y Recaudación

Fondo de Fiscalización y Recaudación	
<b>Conformación del monto</b>	1.25% de la RFP
	1er componente
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	Monto nominal recibido durante 2013
	30% en función de la relación entre las cifras virtuales el PIB de la entidad
	10% en función de la mercancía embargada o asegurada por la entidad
	30% en función de la recaudación de impuestos y derechos locales en la entidad
<b>Distribución a Municipios</b>	2do componente
	30% en función de la recaudación de impuestos y derechos locales en la entidad que incluye los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal
<b>Etiquetas de gasto</b>	Los estados deben transferir a los municipios como mínimo el 20% de este fondo a los municipios
	No existen etiquetas de gasto

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

#### 4.5 Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en gasolinas y diésel Artículo 2°-A y Fondo de Compensación

El fondo correspondiente a las participaciones por la venta final de gasolina y diésel se establece en el artículo 4°.- de la LCF y se relaciona con el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios. Este fondo tiene por objetivo resarcir a las entidades y sus demarcaciones la tributación realizada en su territorio del IEPS, pero que es cedida al gobierno federal. El origen de los recursos de este fondo proviene del IEPS sobre gasolinas y diésel, sin embargo, únicamente se destinan 9/11 partes para los fines de este Fondo. La parte complementaria (2/11 del IEPS) se destina al Fondo de Compensación (el cual se

describirá más adelante), que se da a las haciendas locales con el objetivo de compensar el desigual consumo y tributación de gasolinas y diésel entre las entidades.

Para el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011, pág. 52) “La primera parte (9/11) se relaciona con las participaciones que por dicho concepto reciben las entidades federativas adheridas al SNCF y la segunda (2/11), relativa a la conformación del Fondo de Compensación, que tiene un carácter compensatorio”. A continuación, se describen la fórmula y criterios de distribución de acuerdo con el artículo 4º de la LCF:

- i. Del total recaudado 9/11 (81.8%) corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la SHCP, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre y cuando se encuentren adheridas al SNCF.
- ii. Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas, 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto Estatal per cápita no minero y petrolero. Este se obtendrá de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

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

Donde:

$T_{i,t}$  es la transferencia de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$PIBpc_{i,t-1}$  es el último PIB per cápita no minero y no petrolero de la entidad  $i$  constituido con los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

$FC_t$  es el Fondo de Compensación en el año  $t$  (constituido por las 2/11 partes del artículo 2.A de la Ley del IEPS, antes descrito).

$\sum_i$  es la sumatoria de la variable que le sigue.

El cuadro 5 resume las características del primer componente de este Fondo. El objetivo del primer componente del fondo sobre IEPS únicamente pretende resarcir la tributación correspondiente a este impuesto sobre gasolinas y diésel efectuado *ex post* el consumo de estos energéticos en el territorio de las entidades federativas; por lo que, con base en la LCF y en la teoría del federalismo fiscal, al ser un impuesto al consumo, les corresponde a las entidades el beneficio de dicha actividad o base gravada en su territorio.

Cuadro 5. Fondo IEPS (gasolinas y diésel) Artículo 2ª-A

<b>Conformación del monto</b>	Fondo IEPS (gasolinas y diésel) Artículo 2º-A	
	81.8% en función del consumo de gasolinas y diésel recaudado en la entidad	
	1er componente	100% en función de la recaudación de IEPS en gasolinas y diésel, derivado del consumo de estos productos en el territorio de cada entidad federativa
	Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. Este porcentaje, se repartirá cuando menos el 70% atendiendo a los niveles de población.	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>		
<b>Distribución a Municipios</b>		
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

El siguiente cuadro (6), resume la parte complementaria del IEPS, es decir los 2/11 del IEPS (sobre gasolinas y diésel) se destinan para el Fondo de Compensación, que tiene por objetivo compensar el rezago económico de las entidades que menos consumen hidrocarburos y por ende menos recursos reciben del primer componente del fondo sobre IEPS.

Cuadro 6. Fondo de Compensación

<b>Conformación del monto</b>	Fondo de Compensación	
	18.18 % del IEPS (artículo 2°-A)	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	100% se destinará a los 10 estados con el menor PIB per cápita no minero y no petrolero del año t en el país
	Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. Este porcentaje, se repartirá cuando menos el 70% atendiendo a los niveles de población.	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

#### 4.6 Fondo de Extracción de Hidrocarburos

En la reforma a la LCF de 2007 se añadió en el artículo 4°-B el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, destinado a las entidades federativas que, según el censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se clasifican como zonas de extracción de petróleo y gas. El origen de este fondo se encuentra en el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Según lo establecido en el artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se destinará lo resultante de multiplicar los ingresos petroleros por un factor de 0.0087. La LCF establece que los estados están obligados en distribuir cuando menos el 20% del total del fondo asignado a los municipios. Véase cuadro 7.

De acuerdo con el artículo 4°-B de la LCF, la distribución de este fondo a las entidades federativas consideradas como zonas de extracción de petróleo y gas se determina de la siguiente forma:

$$T_{i,t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_t$$

Donde

$$C1_{i,t} = \frac{EXP_{i,t-1}}{\sum_i EXP_{i,t-1}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{EXG_{i,t-1}}{\sum_i EXG_{i,t-1}}$$

$T_{i,t}$  es el monto correspondiente al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año  $i$  de la entidad  $t$ .

$C1_{i,t}$  es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo.

$C2_{i,t}$  es el coeficiente relativo a la extracción de gas.

$EXP_{i,t-1}$  es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa  $i$  conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

$EXG_{i,t-1}$  es el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad  $i$ , en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

$\sum_i$  es la sumatoria de la variable que le sigue.

$FEXHI_t$  se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

Cuadro 7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos

<b>Conformación del monto</b>	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	
	0.0087% de los ingresos petroleros contenidos en el Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	50% en función del valor de extracción bruta de los hidrocarburos en la entidad t
	2do componente	50% en función del volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad t
<b>Distribución a Municipios</b>	Los estados deben transferir a los municipios como mínimo el 20% de este fondo	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)

#### 4.7 Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable

También el artículo 2°-A de la LCF señala que el 0.136% de la RFP se destinará a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de éstos. Véase cuadro 8.

El Fondo de Participaciones por el 0.136% de la RFP se creó en 1997, Colmenares (1999), y su carácter es compensar a los municipios que, por su ubicación geográfica, tienen responsabilidad administrativa en materia de entrada y salida de bienes al país. La distribución entre los municipios (a través de las entidades federativas) se realiza de la siguiente forma, de acuerdo con la LFC:

$$CCiT = \frac{Bi}{TB}$$

$$Bi = \frac{(CCiT - 1)(IPDAiT - 1)}{IPDAT - 2}$$

Donde:

$CCiT$  es el coeficiente de participaciones de los municipios colindantes  $i$  en el año en el que se efectúa el cálculo.

$Bi$  es el coeficiente entre las participaciones de los municipios colindantes multiplicada por la recaudación local de predial y de derechos de agua entre la recaudación local de predial y de derechos de agua del año pasado.

$CCiT - 1$  es el coeficiente de participaciones del municipio  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDAiT - 1$  es la recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el año inmediato anterior para el cual se efectuó el cálculo.

$IPDAT - 2$  es la recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$TB$  es la sumatoria de  $Bi$

Cuadro 8. Fondo del 0.136% de la Recaudación Federal Participable

<b>Conformación del monto</b>	Fondo del 0.136% de la Recaudación Federal Participable	
	0.136% de la Recaudación Federal Participable	
<b>Distribución a Municipios</b>	1er componente	100% se distribuye en función del coeficiente de participaciones de los municipios colindantes
	No existe etiquetas de gasto	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)

#### 4.8 Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

El artículo 3°-A de la LCF señala que las entidades federativas adheridas al SNCF participarán en la recaudación que se obtenga del IEPS. A diferencia del otro fondo sobre IEPS descrito en la sección 4.6, este grava productos diferentes a los energéticos. Los actos o actividades gravadas con dicho impuesto se enuncian a continuación en el cuadro 9, a su vez se describe que la distribución de este fondo a los estados participantes está en función del porcentaje que representa la enajenación del IEPS en cada entidad federativa. Además, se añade que como mínimo los estados deberán transferir a los municipios el 20% del Fondo sobre Participaciones Específicas en el IEPS.

El objetivo es resarcir a las haciendas locales con respecto a su recaudación sin el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Además, el fondo está relacionado con la dinámica de la actividad económica de cada entidad, por ende, la distribución de este fondo por estado tiene un

resultado directo sobre los territorios que tienen un mayor crecimiento económico y que realizan un mayor consumo de cervezas, bebidas alcohólicas, bebidas refrescantes y cigarros labrados.

*Cuadro 9. Participaciones Específicas en el IEPS*

Participaciones Específicas en el IEPS		
<b>Conformación del monto</b>	1er componente	20% cuando se trata de cervezas, bebidas alcohólicas y refrescantes
	2do componente	8% cuando se trata de cigarros labrados
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	El 100% de lo recaudado se repartirá a cada estado en función del porcentaje que representa la enajenación en cada entidad federativa de cada uno de los bienes que se describen en la conformación.	
<b>Distribución a Municipios</b>	Los estados deben transferir a los municipios como mínimo el 20% de este fondo a los municipios	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

#### 4.9 Impuesto sobre Tenencia

A partir de 1978 Colmenares (1999), el cobro de la tenencia estuvo dentro de la LCF, denominado como Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos. Actualmente, la vigencia de este impuesto y sus derivados es nulo, ya que en 2007 se aprobó la eliminación del cobro de la Tenencia a cargo de la coordinación fiscal, por lo que “se estableció que a partir del 1 de enero de 2012 la recaudación del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos estaría a cargo de los

estados en caso de que éstos quisieran seguir recibiendo esos recursos” (Auditoría Superior de la Federación, 2016, pág. 7).

La LCF estableció que el 100% de lo recaudado en la entidad será distribuido a ésta, ya que la finalidad de este impuesto es meramente resarcir la participación de los gobiernos locales. Es por ello, que la distribución del Impuesto sobre la Tenencia por entidad está en función de la dinámica económica de cada estado. El cuadro 10 describe a mayor detalle los componentes del fondo del impuesto sobre la Tenencia.

Si bien, desde el año de la abrogación de la Tenencia (2012) quedó su cobro a criterio de los gobiernos locales, todas las entidades federativas continúan recaudando este impuesto a través del refrendo para poder satisfacer sus necesidades de gasto, aunque ya no se considera un impuesto sino un ingreso por cobro de derechos. Los efectos del cobro de este impuesto por parte del gobierno federal dentro del pacto fiscal incentivaban la eficiencia recaudatoria de este impuesto, no obstante, al ser una transferencia federal resarcitoria, regresaba a los gobiernos locales el 100% de lo recaudado según el porcentaje cobrado en cada entidad. Al eliminar el cobro de este impuesto se afectó a las entidades según la cuota de contribución en los ingresos totales, por lo que las entidades posiblemente buscaron sustituir esta fuente de ingresos a través del refrendo de la tenencia.

Cuadro 10. Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos

Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos	
<b>Conformación del monto</b>	100% del impuesto recaudado sobre el cobro de Tenencia
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	El 100% se repartirá a cada estado en función del porcentaje que representa la recaudación en cada entidad federativa
<b>Distribución a Municipios</b>	Los estados deben transferir a los municipios como mínimo el 20% de este fondo a los municipios
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal y del Manual de Transferencias para Municipios (2011)*

#### 4.10 Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y sus criterios de distribución están establecidos en el artículo 2° de la LCF. De acuerdo con la LCF, su carácter es resarcir a las haciendas locales, por lo que los criterios de distribución son producto del porcentaje recaudado en cada entidad. Su creación se dio en 1997 Colmenares (1999) y su última modificación fue en 2013, como parte de las modificaciones generales a las Participaciones y Aportaciones. La única condicionante del monto a recibir por este impuesto es la adhesión a los convenios de colaboración administrativa con la federación en tal materia. Actualmente, a los estados les corresponde distribuir a los municipios cuando menos el 20% del total del ISAN. En el cuadro 11 se describen los componentes del fondo sobre el ISAN.

Cuadro 11. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
<b>Conformación del monto</b>	100% de la recaudación del cobro del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	El 100% se repartirá a cada estado en función del porcentaje recaudado en cada entidad
<b>Distribución a Municipios</b>	Los estados deben transferir a los municipios como mínimo el 20% de este fondo a los municipios
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal. Agregar artículo.

#### 4.11 Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos

En 2014 se aprobaron las “reformas estructurales” que incluyeron diversas modificaciones al destino de los derechos ordinarios y adicionales sobre la extracción de petróleo en el país (Auditoría Superior de la Federación, 2016). El Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos se compone de derechos adicionales sobre la extracción de petróleo. Lo anterior significó que los derechos ordinarios y adicionales sobre la extracción de petróleo se dejaron de incluir en la RFP, desde 2015, año en el que entró en vigor la reforma antes mencionada.

Actualmente, la distribución de estos recursos a los gobiernos subnacionales está definida en el artículo 2°-A de la LCF, mientras que la regulación de los recursos obtenidos a través de

los hidrocarburos se encuentra en el artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en la Ley Federal de Derechos

La LFPRH establece que el Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos resulta de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051. Con base en los criterios de asignación, los recursos de este fondo se reparten a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se efectúa materialmente la salida del país de los hidrocarburos. A continuación, en el cuadro 12, se muestran los criterios de distribución.

*Cuadro 12. Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos*

<b>Conformación del monto</b>	Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos	
	0.00051 de los ingresos petroleros	
<b>Distribución a Municipios</b>	1er componente	100% en función del valor bruto del importe exportado asignable a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se efectúa materialmente la salida del país de los hidrocarburos
	No existe etiquetas de gasto	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información del artículo 2º-A de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

#### 4.12 Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) e Intermedios

De acuerdo con la LCF, el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y del Régimen de Intermedios (RI) se aprobó en 2013 para iniciar

su operación inmediatamente en el año siguiente. Los dos regímenes, hoy extintos, se fusionaron en uno solo: Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Previo a la firma del correspondiente convenio de colaboración en el que se establece que el Gobierno Federal tributará los impuestos generados por este régimen, los gobiernos estatales estaban facultados en el cobro del ISR correspondiente a los contribuyentes establecidos como REPECOS y RI. Sin embargo, la elevada evasión fiscal por parte de los contribuyentes del 94.47% (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2011), tuvo un costo debido a la ineficiencia, por lo que se transfirió dicha tributación al gobierno federal.

Desde 2014, a través del pacto fiscal, se regula en el artículo 13 de la LCF que se podrán celebrar convenios entre la federación y los gobiernos locales en materia de administración de ingresos federales que comprendan las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración. Con base en la Ley de ISR (artículo 111) y la Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 2014 (artículo quinto-transitorio), se definió la fórmula de conformación del presente fondo y sus criterios de distribución a las entidades federativas. A continuación, se muestra la fórmula de la conformación del monto.

$$FCRI_t = 0.77614RRI_{13,t} + CISR_tRISR_{13,t}$$

Donde:

$FCRI_t$  es el monto del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios del año t.

$RRI_{13,t}$  son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios de las entidades que convengan con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al año 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

$CISR_t$  corresponde al valor por año establecido en la siguiente tabla:

Tabla 2. Tasa de Compensación del Impuesto Sobre la Renta

<b>T (año)</b>	<b><math>CISR_t</math></b>
2014	100%
2015	90%
2016	80%
2017	70%
2018	60%
2019	50%
2020	40%
2021	30%
2022	20%
2023	10%
2024 en adelante	0%

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014

$RISR_{13,t}$  es la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes por concepto de impuesto sobre la renta, de las entidades que convengan con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados del ejercicio 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

La distribución del Fondo de Compensación de REPECOS e Intermedios hacía las entidades federativas se realizará tomando como base la información de la recaudación reportada por las entidades federativas en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados y conforme a lo siguiente

$$FCRI_{i,t} = c_{i,t} \cdot 0.77614 RRI_{13,t} + CISR_t \text{Compensación}_{i,t}$$

$$c_{i,t} = \frac{RRI_{13}}{RRI_{13,14}}$$

$$\text{Compensación}_{i,t} = \min\{RISR_{13,t} R_t^i\}$$

Donde:

$FCRI_{i,t}$  es el monto del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$c_{i,t}$  es un coeficiente entre la recaudación del Régimen de Intermedios de 2013 y la recaudación del Régimen de Intermedios de 2014.

$RRI_{13}$  son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios, que la entidad  $i$  haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al año 2013.

$RRI_{13,14}$  son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios, que la entidad  $i$  haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al año 2013 y 2014.

$RRI_{13,t}$  son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios de las entidades que convengan con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al año 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

$Compensación_{i,t}$  es el valor mínimo entre la recaudación del Régimen de Intermedios y la recaudación del Régimen de Incorporación Fiscal.

$RISR_{13,t}$  es la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes por concepto de impuesto sobre la renta, de las entidades que convengan con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados del ejercicio 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

$RI_t^i$  es la recaudación del Régimen de Incorporación Fiscal que la entidad i haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados del ejercicio t, sin exenciones acreditadas.

Queda claro que el objetivo de resarcir de dicho fondo está presente en la conformación del monto, donde se identifican dos componentes: uno fijo, correspondiente a los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios de 2013 multiplicados por un factor de 0.77614, más una parte variante y decreciente de los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013. En el cuadro 13, se presentan de forma resumida los componentes del fondo y los criterios de distribución, hacia las entidades. En otras palabras, el reemplazo de dos regímenes por un único régimen, el Régimen de Incorporación Fiscal, tiene

mejores resultados en cuanto a la reducción de la evasión fiscal, el incremento de la recaudación, y la compensación de los ingresos de las entidades federativas.

*Cuadro 13. Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios*

Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios		
<b>Conformación del monto</b>	1er componente	77.614% de la recaudación del Régimen de Intermedios de 2013
	2do componente	Un tanto por ciento decreciente de la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	77.614% de los recursos recaudados del Régimen de Intermedios, de 2013, en la entidad
	2do componente	el resultado de multiplicar el valor mínimo entre la recaudación del Régimen de Intermedios y la recaudación del Régimen de Incorporación Fiscal por un porcentaje compensatorio para el año t
<b>Distribución a Municipios</b>	No existen criterios	
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto	

*Fuente: Elaboración propia con información del artículo 5° transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2014.*

#### 4.13 Fondo de Impuesto Sobre la Renta

De acuerdo con el artículo 3°-B de la LCF, las entidades adheridas al SNCF participarán en el 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la federación. Dicho fondo fue aprobado en 2014 y entró en vigor en 2015. El monto de participación a los gobiernos locales asciende al 100% de los salarios del personal de los estados que se devenguen en cada una de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; “será aplicable siempre que el salario de que se trata sea efectivamente pagado con cargo a las

participaciones u otros ingresos locales y las entidades deben enterar 100% de la retención del ISR efectuada sobre salarios pagados con recursos federales” (De los Santos, 2016, pág. 3).

Además, se establece en el artículo 3º-B de la LCF, para que resulte aplicable lo dispuesto anteriormente, las entidades deberán enterar a la Federación el 100% de la retención que deben efectuar del ISR correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a recursos federales. Y que las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales el 100% de la reducción del impuesto, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de la que se trate. Ver cuadro 14.

*Cuadro 14. Impuesto sobre la Renta por Salarios*

Impuesto sobre la Renta por Salarios	
<b>Conformación del monto</b>	100% depende de la retención del Impuesto Sobre la Renta correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades, municipios, órganos autónomos, paraestatales y paramunicipales paguen con cargo a recursos federales
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	El 100% se repartirá según el monto devengado menos las devoluciones por dicho concepto.
<b>Distribución a Municipios</b>	El 100% se repartirá según el criterio anterior
<b>Etiquetas de gasto</b>	No existe etiquetas de gasto

*Fuente: Elaboración propia con información del artículo 3ª-B de la Ley de Coordinación Fiscal.*

#### 4.14 Conclusiones

La importancia de las participaciones para las entidades federativas se resume en la estructura de ingresos totales y su dependencia de más de una tercera parte de las participaciones con base en los ingresos totales. Además, de que en términos reales las participaciones han crecido en un 3.73% en promedio anual de 2000 a 2018, acumulando un 67.14% de crecimiento de estos recursos en estos 18 años de estudio, las participaciones de acuerdo con la LCF constituyen una fuente de ingresos líquida para los gobiernos locales, sin embargo, aportan cada vez menos a la estructura de ingresos totales de las entidades federativas.

El sistema de transferencias se divide en: transferencias etiquetadas y no etiquetadas. Este capítulo abordó las transferencias sin etiquetas por la naturaleza de estos recursos (impuestos a cargo de los gobiernos locales, pero por un tema de eficiencia administrativa, económica y recaudatoria, quien tributa estos impuestos en el gobierno federal). A esto se añade el objetivo principal de las participaciones: resarcir las haciendas locales con la transferencia de estos recursos. No obstante, al analizar las fórmulas de distribución de los 14 fondos de participaciones, los objetivos que se buscan al asignar estos recursos son: resarcir a las haciendas locales (con base en el origen de los recursos), compensar en materia de la demanda poblacional a los gobiernos locales, asignar inercialmente los recursos para que no obtengan pérdidas (en función del juego de suma no cero y de los cambios a las fórmulas y a la misma LCF) y por último se busca incentivar el cumplimiento de metas como el incremento de la recaudación de impuestos locales.

Las Participaciones, de manera general, no promueven el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales, ya que su principal objetivo es resarcir la recaudación entre gobiernos.

Solamente 3 Fondos de 14 (no se toma en cuenta el Fondo de Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, debido a que no se reparte a todas las entidades) contemplan criterios distributivos asociados a la recaudación local. Estos fondos son: i) Fondo General de Participaciones (el 20% es destinado a municipios)); ii) el Fondo de Fomento Municipal (recaudación local del predial y derechos de agua); iii) Fondo de Fiscalización y Recaudación (recaudación de impuestos y derechos locales en la entidad). Por ende, el efecto de las Participaciones sobre la eficiencia recaudatoria de los gobiernos municipales, es poco significativo, con la suma porcentual de los tres fondos mencionados, el 23% de las participaciones se transfieren a los municipios debido a criterios relacionados a la recaudación propia, sin embargo, si se aclara que el Fondo General de Participaciones incluye tanto recaudación propia estatal y municipal, sólo queda que el 7% de las participaciones se distribuyen a los municipios por cumplimiento de objetivos y metas asociados a la eficiencia de la recaudación propia. Por ello, esta redistribución que incentiva de manera directa la eficiencia recaudatoria municipal es marginal.

Un tema pendiente del federalismo fiscal en el cual se han conseguido grandes avances institucionales realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), es la evaluación de la eficiencia del gasto público tanto en recursos etiquetados y no etiquetados. Para ambos se realizan auditorias en diferentes fases de su ejercicio, sin embargo, se deben aumentar los esfuerzos para lograr avances en la eficiencia recaudatoria local y de esta forma los recursos totales se incrementen por dos vías, mediante el esfuerzo recaudatorio local y mediante al aumento de los fondos de participaciones que premian este esfuerzo.

## Capítulo 5. Aportaciones federales (Ramo 33)

### 5.1 Introducción

El segundo ramo de mayor importancia de transferencias federales hacía los gobiernos locales es el ramo 33 de aportaciones federales. El principal criterio de distribución de estos recursos se basa en sus etiquetas de gasto. A partir de 1997 (Colmenares, 1999), las aportaciones tuvieron un pasado discrecional justificado por las transferencias de recursos para el cumplimiento de las responsabilidades del gobierno federal a cargo de los gobiernos locales. Conforme ha avanzado el debate técnico del federalismo fiscal se consolidaron fórmulas de distribución para la asignación de estos recursos.

A partir de 1997 se legisló lo referente para que los Convenios celebrados entre federación y estados, sistematizaran los criterios de asignación en cada tipo de aportación para que finalmente en 1998 entrara en vigor el Ramo 33 de Aportaciones federales. Con ello se puso fin a los criterios discrecionales de distribución. El impulso de este ramo fue “la descentralización de competencias y recursos de la Federación a los estados y municipios de modo adicional a las participaciones federales” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2011, pág. 103).

El origen de estos recursos a cargo de la federación, posibilita su fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no obstante, el planteamiento del presente capítulo es en torno a los efectos que causan las transferencias del ramo 33 sobre las finanzas locales, en especial sobre la ineficiencia recaudatoria local: como se ha venido analizando desde un enfoque

institucional y fiscal, en torno a las decisiones de los gobiernos municipales y los efectos de estas decisiones sobre los ingresos, egresos y por ende sobre las funciones del Estado en la economía.

El marco normativo de las aportaciones se encuentra en el capítulo V de la LCF. En particular, el artículo 25° menciona que, con independencia de lo establecido en los capítulos I, II, III, IV y IV de esta ley (LCF), respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF.

Los primeros convenios de descentralización que dieron origen a las Aportaciones se presentaron en materia de educación, salud y política social (Colmenares, 1999). En 1992, se transfirió la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados. Años más adelante, también los estados comenzaron a ejecutar la construcción de escuelas, la educación técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de la cultura. En la década de los 80 se celebraron convenios de descentralización de los servicios de salud para la población abierta. Por último, el combate a la pobreza que se había centralizado y opacado en el ramo 26, a inicios de 1990 se transfirió un porcentaje del monto de este ramo a los estados y municipios, para su operación directa de la política social. El planteamiento técnico en descentralizar las funciones del gobierno federal yace en la eficiencia, además de otros factores históricos, y para ello es necesario dotar de recursos suficientes para su cumplimiento a los gobiernos subnacionales, por ello la existencia del ramo 33.

El origen de la descentralización para Merino (2000) es la entrada del modelo neoliberal en el país, debido a que esto significó un adelgazamiento o disminución de la intervención del

gobierno central en la economía y en asuntos públicos. Además, de la importancia de los gobiernos locales en el desarrollo local después del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Por otra parte, señala que la democratización del país, es decir, las plazas electorales ganadas por la oposición al Partido Revolucionario Institucional en la década de 1990 llevaron a fortalecer el federalismo fiscal con la descentralización de sus responsabilidades, ganando espacio administrativo, político y económico los gobiernos locales (Merino, 2000, pág. 162).

El presente capítulo aborda desde la LCF las aportaciones federales que se distribuyen a los gobiernos estatales (en muy pocos casos de estos a los gobiernos municipales). El principal objetivo de estas transferencias es resarcir los ingresos de los gobiernos locales con el fin de dar cumplimiento a las condiciones de gasto de estos mismos recursos. Se describen los criterios de distribución, tanto cómo se calculan y cómo se distribuyen. La LCF contempla 8 fondos de aportaciones que buscan satisfacer necesidades de educación, salud, infraestructura, política social, infraestructura a cargo del gobierno federal, pero convenida a los gobiernos estatales.

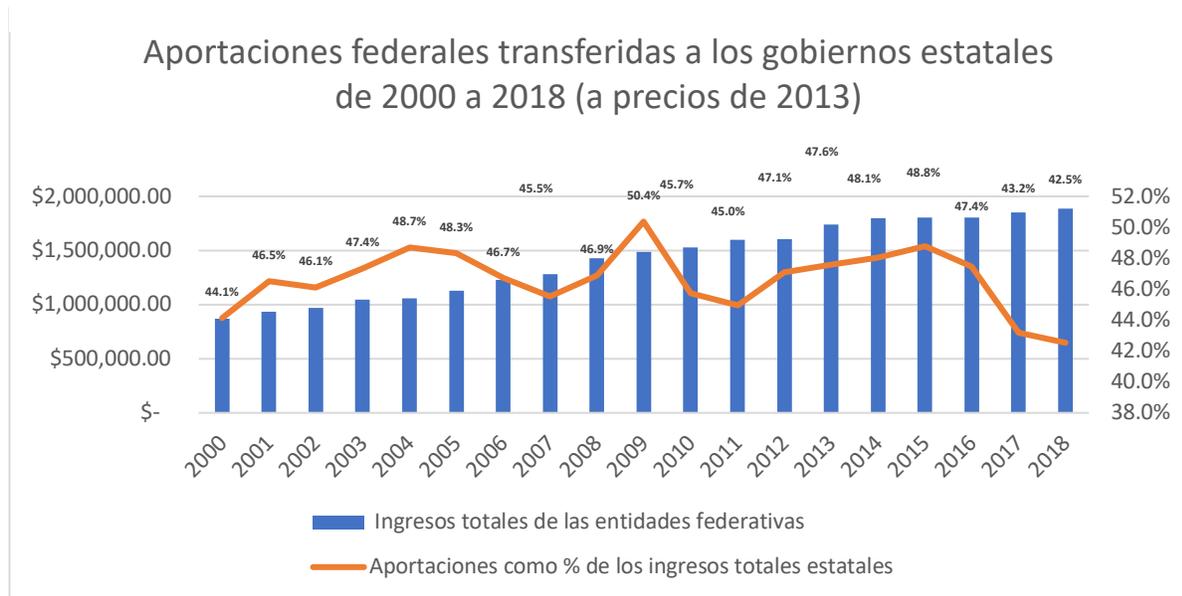
## 5.2 Generalidades de las aportaciones federales

Las Aportaciones federales, dada la naturaleza de los recursos, tienen un carácter condicionado, es decir, estos son ingresos propios del gobierno federal y son transferidos a los gobiernos locales para compensar sus finanzas y puedan cumplir con sus compromisos de gasto público. Es por ello, que a pesar de que las Aportaciones representan más recursos para los estados, en su contraparte equivalen a más responsabilidades etiquetadas y por lo tanto comprobables y fiscalizables.

En cuanto a la rendición de cuentas del ramo 33, debido a que son recursos etiquetados, de acuerdo con el artículo 48 de la LCF, las entidades federativas deberán presentar a la SHCP un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

De acuerdo con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía Informática (2000), en el período de estudio de 2000 a 2018 se transfirieron \$12,611,435,846.34 (millones de pesos a precios de 2013) a los gobiernos estatales por concepto de aportaciones federales. Estas transferencias sirvieron a los estados y municipios para financiar sus necesidades de gasto en materia de: educación, salud, seguridad, territorio, financiamiento, combate a la pobreza. La tendencia positiva de las aportaciones creció a una tasa promedio anual real del 4.17% de 2000 a 2018, con ello han acumulado un aumento de las aportaciones del 75.06% en 18 años. En la gráfica 7 se observa la tendencia porcentual creciente de las aportaciones respecto a los ingresos totales de los estados, al representar en promedio el 51.6% de estos. La causa de ello se describe en las fórmulas de distribución de los fondos que conforman las aportaciones, que han buscado aumentar la recaudación propia.

Gráfica 7. Aportaciones federales transferidas a los gobiernos estatales de 2000 a 2018 (a precios de 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

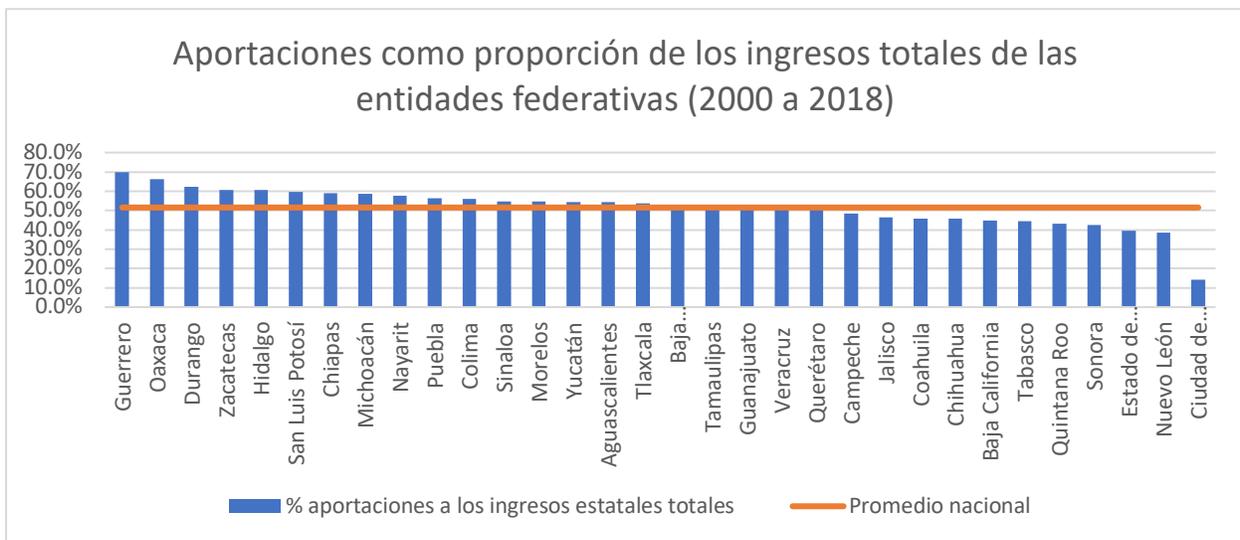
Las Aportaciones a los estados y municipios se distribuyen por medio de 8 fondos, mismos que se describen en el presente capítulo.

- i) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- ii) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- iii) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
  - a. Estatal (FISE)
  - b. Municipal (FISM)
- iv) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- v) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- vi) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

- vii) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- viii) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

En la gráfica 8 se describe la dependencia de los gobiernos estatales hacia las aportaciones federales. En promedio nacional, el 51.6% de los ingresos totales de los estados provienen de las aportaciones federales. Con ello, más del 50% de los recursos que ingresan a las entidades tienen una etiqueta de gasto que cubre principalmente los rubros de educación, salud, seguridad, desarrollo social. La gráfica antes citada, también muestra que 18 estados concentran recursos por encima del promedio nacional por parte de las Aportaciones; dicha lista la encabeza el estado de Guerrero, que por cada peso que obtiene de ingresos totales, 69.9 centavos provienen del ramo 33. En una posición de no dependencia, se encuentra la Ciudad de México, del total de sus ingresos sólo el 14.2% proviene del ramo de Aportaciones.

Gráfica 8. Aportaciones como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas (2000 a 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

En la tabla 3 se presenta la estructura de las Aportaciones por fondo. Los fondos de mayor importancia debido al monto que ejercen y porcentaje relativo dentro del ramo 33 son: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y gasto Operativo (FONE), que representó el 59.7% del total de las aportaciones; mientras que el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) representó en promedio de 2000 a 2018 el 1.0% del total de las aportaciones transferidas a las entidades y municipios. En la tabla número 3 se analiza a detalle la contribución porcentual de los 8 fondos con respecto al total de las aportaciones.

*Tabla 3. Estructura de los fondos de Aportaciones*

Estructura de las Aportaciones	
Fondos	Estructura porcentual
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	59.7%
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	11.7%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTANUM)	8.9%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Estatal y Municipal (FAIS)	8.7%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	5.7%
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	2.8%
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)	1.5%
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1.0%

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI*

### 5.3 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

La LCF regula el Fondo de Aportaciones para le Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en los artículos 26°, 26°-A, 27, 27°-A y 28°. El artículo 26 señala que los estados y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de

Educación, donde se establecen las responsabilidades de prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, así como la normal y demás para la formación de maestros. El FONE transfiere los recursos necesarios a las entidades federativas para la operación de la educación básica y normal.

Los criterios que se toman en cuenta para la distribución del FONE a las haciendas locales, de acuerdo con la LCF, son: i) las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26°A de la Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social; ii) las ampliaciones presupuestales que serán resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de la Ley; iii) la creación de plazas, que en su caso, se autorice; iv) Gastos de operación determinados en la fracción IV del artículo 27 de la LCF.

La fórmula para el gasto de operación es la siguiente:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013})MP_i)$$

$$MP_i = \frac{Hn_i}{HN}$$

Donde

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i.

$GO_{i,2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2013

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE

$GO_{2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013

$MP_i$  es la participación de la entidad federativa  $i$  en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

$Hn_i$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa  $i$ .

$HN$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

El cuadro 15 presenta un resumen de las características de este fondo. Los criterios de distribución hacia los estados del FONE, normados en la LCF, únicamente señalan los relacionados a Gastos de Operación (GO), por lo que los Servicios Personales o gastos de nómina que están en función del número de plazas, quedan a cargo de la Secretaría de Educación Pública a través del Sistema de Administración de Nómina. No obstante, las variables contenidas en la fórmula de GO muestran que la población total y el subconjunto de población entre 5 y 14 años influyen en este componente del FONE y por lo tanto en el monto total del fondo. Por lo que, el FONE al ser parte de las Aportaciones federales únicamente se distribuye por criterios compensatorios, es decir compensar a los estados las necesidades de gastos asociadas a los servicios de educación.

Cuadro 15. Fondo de Aportación para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	
<b>Conformación del monto</b>	Se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	Servicios personales
	2do componente	Gastos de operación (Fórmula determinada en la LCF)
	3er componente	Ampliación presupuestal
<b>Distribución a Municipios</b>	No se contemplan, ya que es responsabilidad de los gobiernos estatales prestar los servicios educativos	
<b>Etiquetas de gasto</b>	Servicios educativos	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal

#### 5.4 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), determina su monto a distribuir entre las entidades federativas, año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los criterios que componen el total del fondo citados en la LCF son: i) el inventario de infraestructura médica; ii) gastos en servicios personales; iii) gastos de operación; iv) y otros que promueva la equidad en los servicios de salud. El artículo 29° de la LCF señala que el cargo del FASSA a las Aportaciones es para ejercer las atribuciones que en los términos de los

artículos 3°, fracciones I, III, XXI, XXII, XXIV, XXV, XVI y XXVII; 13° y 18° de la Ley General de Salud les competan.

Los gobiernos estatales son los responsables de la salubridad general, por lo que el FASSA tiene por objetivo compensar la ejecución de esta responsabilidad a través de las Aportaciones transferidas vía este Fondo. La regulación de los recursos económicos del FASSA se expresa en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La distribución del FASSA a los gobiernos subnacionales queda en la siguiente fórmula:

$$\sum FI = \sum (M * Ti)$$

$$Ti = \frac{Di}{DM}$$

$$Di = \max[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi) - Gti)), 0]$$

Donde:

*FI* es el Monto correspondiente a la *i*-ésima entidad federativa del monto total *M*

*M* es el Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30 (otros recursos).

*Ti* es la Distribución porcentual correspondiente a la *i*-ésima entidad federativa del monto total *M*.

*Di* es el monto total del déficit de la *i*-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

*POBi* es la Población abierta en la *i*-ésima entidad federativa.

*PMIN* es el Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

*REMi* es la Razón estandarizada de mortalidad de la *i*-ésima entidad federativa.

*IEMi* es el Índice estandarizado de marginación de la *i*-ésima entidad federativa.

*Gti* es el Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir *M* del ejercicio correspondiente.

*DM* es el Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

El cuadro 16 resume las características del FASSA. Se establecen 4 componentes. El primero está en función del inventario de infraestructura médica; el segundo depende de los servicios personales (médicos); sigue el tercer componente que está en función de los gastos de operación, mientras que el último componente es general y depende de otros (requerimientos) que promuevan la equidad en los servicios de salud.

Cuadro 16. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	
<b>Conformación del monto</b>	Se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	Inventario de infraestructura médica
	2do componente	Servicios personales
	3er componente	Gastos de operación
	4to componente	Otros que promueva la equidad en los servicios de salud
<b>Distribución a Municipios</b>	No se contemplan, ya que es responsabilidad de los gobiernos estatales prestar los servicios educativos	
<b>Etiquetas de gasto</b>	Servicios de salud	

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal*

### 5.5 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), es el único Fondo que se clasifica en dos partes según el gobierno local al que se distribuyen los recursos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura de las Entidades (FISE) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM). De acuerdo con la LCF, las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales,

por medio de este fondo financian obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con muy alto o alto nivel de rezago social conforme en lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

La LCF en su artículo 32, señala que el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como el 2.5294% de la RFP. Del total de la RFP, el 0.30066% corresponderá al Fondo para las Entidades (FISE) y el 2.2228% al Fondo para los Municipios (FISM). También, se señala que los recursos del FAIS se destinarán a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura; obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. El cuadro 17 presenta un resumen de la conformación del monto y los criterios de distribución.

La fórmula de distribución del FAIS hacia los 32 estados del país, se muestra a continuación:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

Donde:

$F_{i,t}$  es el Monto del FAIS de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$F_{i,2013}$  es el Monto del FAIS de la entidad  $i$  en el año 2013, en el caso de la Ciudad de México dicho monto será equivalente a 686,880,913.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t} = FAIS_t - \sum F_{i,2013}$  donde  $FAIS_t$  corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo.

$z_{i,t}$  es la Participación de la entidad  $i$  en el promedio nacional de carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el CONEVAL al año  $t$ .

$CPPE_i$  es el Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad  $i$  más reciente publicada por el CONEVAL al año  $t$ .

$PPE_{i,T}$  es la Población en Pobreza Extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información más reciente provista por el CONEVAL.

$PPE_{i,T-1}$  es la Población en pobreza extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el CONEVAL.

$e_{i,t}$  es el Coeficiente de población en pobreza extrema de la entidad  $i$ .

Cuadro 17. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social		
Conformación del monto	2.5294% de la Recaudación Federal Participable (como monto de referencia)	
Distribución a Entidades Federativas	1er componente	Monto asignado a la entidad federativa por el FAIS en 2013
	2do componente	Número de carencias sociales promedio de la población en la entidad en pobreza extrema
	3er componente	Proporción de la población de la entidad en pobreza extrema
	4to componente	Decremento anual relativo de la población de la entidad en pobreza extrema
Distribución a Municipios	Aplica para el FISM	
Etiquetas de gasto	Financiamiento de infraestructura y combate a la pobreza y pobreza extrema	

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

## 5.6 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y la Ciudad de México (FORTAMUN)

La LCF, en los artículos 36, 37 y 38, regula el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y la Ciudad de México mejor conocido como FORTAMUN. El monto del FORTAMUN se determinará de forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, se establece un monto, sólo para efectos de referencia, de 2.35% de la RFP a entidades y municipios y de 0.2123% de la RFP para la Ciudad de México y sus Demarcaciones Territoriales.

El FORTAMUN deberá destinarse a la satisfacción de diversos requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El cuadro 18 presenta un resumen de las características de este fondo. La importancia del FORTAMUN tanto para las entidades como para los municipios y alcaldías, es el amplio uso que se le da, al contener etiquetas de gasto en: el pago de obligaciones financieras, modernización del sistema de recaudación local, temas relacionados a la seguridad pública, entre otros. De igual forma que las participaciones, el ramo 33 añade el criterio compensatorio en su distribución, ya que asigna los recursos en función del número de habitantes; con ello, compensa la demanda de algunos servicios públicos, entre los que se encuentra el de seguridad pública. Así, el FORTAMUN tiene efectos sobre el tejido social y la recaudación local, pues la intención es emplear este fondo eficientemente en los criterios que se establecen y así incrementar el nivel recaudatorio local.

Cuadro 18. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y la Ciudad de México

	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y la Ciudad de México	
<b>Conformación del monto</b>	2.35% de la RFP (como monto de referencia para las entidades)	
	0.2123% de la RFP (como monto de referencia para los municipios)	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	En proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa	
<b>Distribución a Municipios</b>	En proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada municipio.	
<b>Distribución a Demarcaciones Territoriales DF</b>	1er componente	75% será asignado conforme al factor de población residente
	2do componente	25% será asignado conforme al factor de población flotante
<b>Etiquetas de gasto</b>	Obligaciones financieras, mejoras de sistema de recaudación local, seguridad, entre otros.	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal.

### 5.7 Fondo de Aportaciones Múltiples

El artículo 40° de la LCF establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se destinará en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

El monto asignable al fondo corresponderá, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP y se determinará de forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución del FAM a las entidades federativas se hará con base en las reglas y asignaciones que establezcan y queden a conocer la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública.

El cuadro 19 presenta un resumen del uso de los recursos de este fondo. El primer componente se destinará a otorgar desayunos escolares y el segundo componente se destinará a infraestructura educativa en los distintos niveles de educación. Sin embargo, los lineamientos se emiten anualmente.

*Cuadro 19. Fondo de Aportaciones Múltiples*

Fondo de Aportaciones Múltiples	
<b>Conformación del monto</b>	0.814% de la RFP (como monto de referencia)
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública emitirán cada año los criterios, reglas y fórmulas de distribución
<b>Distribución a Municipios</b>	No aplica
<b>Etiquetas de gasto</b>	46% del monto se otorgará a desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a través de instituciones públicas 54% del monto se otorgará a la construcción, equipamiento, y rehabilitación de infraestructura física en los distintos niveles de educación.

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.*

La infraestructura enfrenta grandes retos, ya que es poca la infraestructura que se construye por los gobiernos locales y el gasto en este rubro no cubre las necesidades completas de la infraestructura como lo es el su mantenimiento y conservación (Flores, 2016). El FAM solventa una parte de infraestructura social, la de uso educativo y de salud, sin embargo, es

necesario contar con recursos para que el resto de la infraestructura se mantenga en óptimas condiciones.

## 5.8 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), se regula en los artículos 42 y 43 de la LCF. Los estados y el Distrito Federal (actualmente, Ciudad de México) recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.

El destino del FAETA es complementario a los recursos de educación, cuyo objetivo es prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos. La operación de estos recursos es 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.

De acuerdo con la LCF, se establece que el monto total del Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, a partir de los siguientes elementos: i) los registros de planteles, de instalaciones educativas y de planillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas; ii) los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA se hayan transferido a las entidades federativas en el PEF en el ejercicio inmediato anterior: a) las ampliaciones presupuestarias, b) las medidas autorizadas, c) actualización que se presupueste de los gastos de operación; iii) adicionales que consideren las prioridades específicas y estrategias

compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. En el cuadro 20 se presenta un resumen de lo anterior.

*Cuadro 20. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*

<b>Conformación del monto</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	
	Se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación	
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente	Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de planillas de personal relacionados a la Educación Tecnológica y de Adultos
	2do componente	Los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA en el ejercicio inmediato anterior
	3er componente	Adicionales que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo
<b>Distribución a Municipios</b>	No se contemplan, ya que es responsabilidad de los gobiernos estatales las señaladas en la LCF	
<b>Etiquetas de gasto</b>	Servicios de educación tecnológica y de educación para adultos	

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.*

### 5.9 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) está reglamentado en los artículos 44 y 45 de la LCF. De acuerdo con la LCF, el FASP se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, se señala que la Secretaría de Gobernación formulará a la SHCP una propuesta para la integración de dicho Fondo.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entregará a las entidades federativas el FASP con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los estados y la Ciudad de México; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. En el cuadro 21 se describen a detalle los criterios de distribución del FASP.

*Cuadro 21. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública*

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública										
<b>Conformación del monto</b>	Se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación									
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; width: 20%;">1er componente</td> <td>Número de habitantes</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2do componente</td> <td>Índice de ocupación penitenciaria</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3er componente</td> <td>Implementación de programas de prevención del delito</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4to componente</td> <td>Recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">5to componente</td> <td>Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad</td> </tr> </table>	1er componente	Número de habitantes	2do componente	Índice de ocupación penitenciaria	3er componente	Implementación de programas de prevención del delito	4to componente	Recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios	5to componente
1er componente	Número de habitantes									
2do componente	Índice de ocupación penitenciaria									
3er componente	Implementación de programas de prevención del delito									
4to componente	Recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios									
5to componente	Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad									
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	No aplica									
	Seguridad Pública									
<b>Distribución a Municipios</b>										
<b>Etiquetas de gasto</b>										

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.*

## 5.10 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la RFP (artículo 46 de la LCF). A continuación, se describe la fórmula que determina el monto del FAFEF distribuido a las entidades federativas:

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

$$C_{i,t} = \frac{\left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$T_{i,t}$  es la aportación del Fondo al que se refiere este artículo para la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$T_{i,07}$  es la aportación del Fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FAFEF_{07,t}$  es el crecimiento en el FAFEF entre el año 2007 y el año  $t$ .

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del FAFEF de la entidad  $i$  en el año en que se efectúa el cálculo.

$PIBpc_i$  es la última información oficial del PIB per cápita que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ .

$n_i$  es la última información oficial de la población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ .

De acuerdo con LCF, el objetivo del FAFEF es compensar a las haciendas locales con transferencias económicas para fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que lo conforman. Para este fin, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el gobierno federal, la aplicación de estos recursos. La excepción es que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en la LCF.

En el cuadro 22 se describen los criterios de distribución del FAEF. Los criterios de uso del Fondo de FAFEF permiten a las entidades federativas erogar en: i) inversión en infraestructura física; ii) saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública; iii) para apoyar el saneamiento de pensiones; iv) para modernizar los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; v) para modernizar los sistemas de recaudación locales; vi) al fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; vii) para los sistemas de protección civil en los estados y la Ciudad de México; viii) para apoyar la educación pública; ix) para destinarlos a fondos constituidos por las entidades federativas para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

Cuadro 22. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	
<b>Conformación del monto</b>	1.40% de la RFP (como monto de referencia)
<b>Distribución a Entidades Federativas</b>	1er componente Monto que recibió la entidad i en el año 2007, por parte del FAFEF
	2do componente Crecimiento en el FAFEF entre el año 2007 y el año t, para la entidad i.
	3er componente Monto determinado por el coeficiente de distribución que está en función del PIB per cápita para la entidad i.
<b>Distribución a Municipios</b>	No aplica
<b>Etiquetas de gasto</b>	Inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, apoyo para la educación pública, entre otros

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

### 5.11 Conclusiones

El ramo 33 busca compensar los ingresos de las entidades federativas y sus municipios. Es por ello, que, por ser una aportación del gobierno federal a los gobiernos locales, se les etiqueta para cubrir las necesidades de gasto específicas. Las aportaciones financian la descentralización en materia de educación, salud, política social, territorio, seguridad, pero no mejoran la recaudación propia de los estados y municipios.

La incidencia de las aportaciones sobre la recaudación local es nula. Con una tasa de crecimiento anual promedio del 4.17%, las aportaciones muestran una tendencia positiva, al igual que las participaciones, sin embargo, en la estructura de ingresos totales, las entidades federativas han visto crecer su dependencia al igual que los ingresos propios.

La falta de criterios que incentiven (premien el esfuerzo recaudatorio y logren la eficiencia en el nivel recaudatorio de impuestos locales) aumenta la dependencia por los recursos etiquetados. Por ejemplo, el FORTAMUN y FAFEF mencionan que se deberán emplear los recursos del fondo entre otras cosas, a la modernización de los sistemas de recaudación locales. Sin embargo, la etiqueta del gasto, no es una condicionante que incentive el esfuerzo recaudatorio del gobierno estatal y municipal, sino que compensa la falta de recursos económicos en esta materia, por ende, al no haber criterios en la eficiencia del gasto público, los recursos que ingresan se vuelven más escasos ante las necesidades sociales. Además, la falta de seguimiento en la rendición de cuentas de la transparencia y el cumplimiento de objetivos es otra causa por la cual no hay un efecto positivo entre las aportaciones y la eficiencia en la recaudación propia.

La concentración del 71.3% de las aportaciones totales en dos fondos: el FONE y el FASSA, buscan garantizar la provisión de educación y salud en todo el país. Originalmente, estas obligaciones eran del gobierno federal, sin embargo, con las reformas a las aportaciones contenidas en la LCF, las responsabilidades de gasto se les otorgaron a los gobiernos estatales. El objetivo de estos recursos es maximizar la cobertura de educación y salud, sin embargo, no se ha hecho un esfuerzo por replantear la cobertura y la calidad de los servicios, por lo que la evaluación del gasto público en este tenor se deberá elaborar en futuras investigaciones.

La calidad de los servicios básicos, tales como educación, salud, seguridad pública y dotación de infraestructura no se menciona en los criterios de distribución de ninguno de los 8

fondos de las aportaciones. La descentralización del gasto federalizado se ha focalizado en la cobertura de las necesidades básicas, razón por la cual los fondos se centran en fórmulas de distribución para resarcir y compensar a las entidades locales.

Es necesario que las aportaciones consideren criterios enfocados hacia la generación de desarrollo económico. Los estados podrían recibir los mismos o más recursos para los servicios básicos y aparte recibir un porcentaje destinado al desarrollo económico de corto plazo. Por la naturaleza de los recursos, es difícil que se etiqueten criterios de incentivos, ya que el único objetivo del ramo 33 es compensar y resarcir los gastos en función de la población y la demanda de servicios básicos.

## Capítulo 6. Finanzas públicas del estado de Querétaro y el desarrollo económico

### 6.1 Introducción

El presente capítulo aborda el papel del federalismo fiscal en el estado de Querétaro y sus 18 municipios. Se analiza el sistema de transferencias federales y la recaudación del impuesto predial, y su relación con el crecimiento económico. Para reducir la brecha del desequilibrio horizontal entre los estados y a su vez, entre las demarcaciones municipales, es necesario generar condiciones de desarrollo económico para que logren aumentar los ingresos locales.

La política fiscal del gobierno del estado de Querétaro, al igual que cualquier entidad pública, se divide en política de ingresos y egresos. Los ingresos presentan una relación de dependencia hacia las transferencias federales. Del total de ingresos de las arcas queretanas, 36.82% son participaciones y 50.72% aportaciones; en total el estado recibe por la vía de transferencias federales el 87.54% de sus ingresos. En lo relativo a los ingresos por impuestos, en el período de estudio, en promedio, estos representaron el 6.20 por ciento de los ingresos totales, si se suman los ingresos por contribuciones de mejoras (0.05%), derechos (1.99%), productos (0.61%) y aprovechamientos (0.88%); los ingresos propios del estado ascienden al 9.73 por ciento del total. Mientras que el 0.97% de total de los ingresos, proviene de financiamiento. La política de egresos presenta un aumento del 4.6% en promedio en el período de estudio, si bien hay un equilibrio fiscal entre los ingresos y egresos, la política de egresos no muestra un enfoque eficiente, ya que el crecimiento económico no se observa de manera homogénea en los 18 municipios del estado.

La regulación del federalismo fiscal en lo local se norma en la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro (LCFEQ). Esta ley es de suma importancia, ya que establece las fórmulas y criterios de distribución de las transferencias del gobierno federal normadas en la LCF. Es necesario aclarar, que existen fondos dentro del ramo 28 y 33, que destinan una cuota obligatoria a los municipios, por ende, lo que pretende la ley de coordinación local es regular estas transferencias a los municipios, por lo que el gobierno estatal solo funge como intermediario. Existen otras leyes que también norman elementos del federalismo fiscal local, las cuales se describen en el presente capítulo.

La recaudación de los ingresos municipales es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno. A los municipios les corresponde el primer esfuerzo por recaudar lo suficiente para satisfacer sus necesidades de proveer bienes y servicios públicos, que además están constitucionalmente definidos. En segundo lugar, los congresos estatales norman y autorizan las tasas impositivas de los impuestos municipales, por ejemplo, del impuesto predial, también fijan los precios en derechos, obligaciones y aprovechamientos y no se descarta la colaboración en temas técnicos como la administración del catastro. Por último, el gobierno federal cubre el déficit presupuestario (desequilibrio fiscal vertical y horizontal) transfiriendo recursos a través de los Ramos 28 y 33, que tienen un impacto sobre la recaudación del impuesto predial.

Retomando el planteamiento inicial del federalismo fiscal en torno a equilibrar el contexto fiscal vertical y horizontal, es decir, generar condiciones de desarrollo económico entre los tres órdenes de gobierno y los gobiernos entre sí, es necesario diferenciar qué es crecimiento económico y qué es desarrollo económico. Sobre todo, desde una óptica local donde ha habido crecimiento económico con una tasa promedio anual de 4.60 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) de 2003 a 2018. Sin embargo, se debe analizar si este crecimiento es

suficiente para desarrollar las estructuras sociales y la población tenga una vida digna. Desde las finanzas públicas del estado de Querétaro se analiza si se han generado condiciones de crecimiento que conducen a un desarrollo económico.

El presente capítulo se divide en seis secciones. En la primera sección se describe el contexto nacional de las finanzas públicas estatales y la recaudación del impuesto predial en relación con ciertos indicadores tanto nacionales como internacionales. La segunda sección aborda las finanzas públicas del estado de Querétaro, con base en datos estadísticos del período de estudio de 2000 a 2018. La estructura financiera de los municipios, y su comparativo a nivel nacional, con otras entidades federativas y entre los 18 municipios que forman parte del estado de Querétaro se describen en el apartado 3. En la cuarta sección se presenta el marco normativo local del federalismo fiscal del estado de Querétaro, es decir, el acuerdo entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales en términos de responsabilidades de ingresos, además de describir lo relacionado a la regulación de la recaudación del impuesto predial por los municipios. En la quinta sección se describe y analiza el desarrollo económico del Querétaro desde una perspectiva regional y municipal. Por último, se mencionan las conclusiones del capítulo.

## 6.2 Generalidades de las finanzas públicas estatales

El efecto de las transferencias federales sobre las finanzas de los gobiernos estatales genera una dependencia hacia estas. Es decir, para 20 estados, las participaciones y aportaciones representan más del 84.4% del total de ingresos (esta cifra es el promedio nacional). Ambos ramos, en su mayoría, tienen el objetivo de resarcir a las haciendas locales, ya que el federalismo fiscal busca subsanar el desequilibrio fiscal, ocasionado por la mayor eficiencia relativa del gobierno federal tanto administrativa, económica y recaudatoria sobre los demás órdenes de gobierno.

La tabla 4 muestra a mayor detalle la dependencia de las transferencias federales por parte de los gobiernos estatales. En especial se observa que el estado de Guerrero depende de las transferencias en un 93.9% como proporción de sus ingresos totales, además el 74.38% de estas transferencias son etiquetadas, es decir corresponden al ramo 33, por lo que el efecto del gasto es sobre las reglas de distribución específicas de estos recursos, que, en estricto sentido, son responsabilidades del gobierno federal descentralizadas a los gobiernos locales.

Otro ejemplo que se muestra en la tabla 4, es el efecto contrario causado a la Ciudad de México, donde las transferencias del ramo 28 y 33 equivalen al 55.1% de los ingresos totales de la entidad. Aunque siguen siendo más los ingresos transferidos por el gobierno federal, que los ingresos propios generados por la Ciudad de México, su porcentaje de gasto sin etiquetas (sin reglas de distribución y operación) es del 85.9% del total, lo cual refleja una independencia económica de la entidad.

El promedio nacional de ingresos que los estados reciben a través del fondo de participaciones es del 32.8%: por encima de dicha medida se sitúan 16 entidades; mientras que el promedio nacional de las aportaciones es del 51.6%, situándose 18 estados por encima de este promedio.

Tabla 4. Estructura de los ingresos estatales como & del total (2000-2018)

Entidad	Participaciones con respecto al total de Ingresos de la entidad	Aportaciones con respecto al total de Ingresos de la entidad	Transferencias federales con respecto al total de ingresos de la entidad
Guerrero	24.06%	69.88%	93.94%
Tabasco	48.88%	44.62%	93.49%
Durango	28.28%	62.14%	90.42%
San Luis Potosí	30.27%	59.81%	90.08%
Hidalgo	29.15%	60.61%	89.77%
Oaxaca	23.57%	66.19%	89.76%
Chiapas	30.58%	59.06%	89.63%
Sinaloa	34.70%	54.87%	89.56%
Colima	33.31%	56.07%	89.38%
Zacatecas	28.50%	60.62%	89.12%
Puebla	32.78%	56.19%	88.98%
Yucatán	34.34%	54.52%	88.86%
Michoacán	30.01%	58.63%	88.64%
Morelos	33.88%	54.73%	88.61%
Querétaro	36.82%	50.72%	87.54%
Guanajuato	35.50%	51.32%	86.82%
Nayarit	28.83%	57.60%	86.43%
Tlaxcala	31.59%	53.85%	85.43%
Jalisco	39.08%	46.34%	85.42%
Tamaulipas	32.96%	52.27%	85.23%
Nacional	32.35%	56.50%	88.86%
Aguascalientes	32.96%	50.72%	83.68%
Baja California Sur	30.95%	52.49%	83.44%
Baja California	37.94%	44.80%	82.75%
Campeche	33.96%	48.45%	82.41%
Veracruz	31.12%	51.05%	82.17%
Sonora	35.66%	42.45%	78.11%
Coahuila	30.20%	45.94%	76.14%
Chihuahua	30.10%	45.75%	75.85%
Estado de México	34.47%	39.38%	73.86%
Nuevo León	34.39%	38.59%	72.98%
Quintana Roo	28.11%	43.27%	71.38%
CdMx	40.96%	14.16%	55.12%

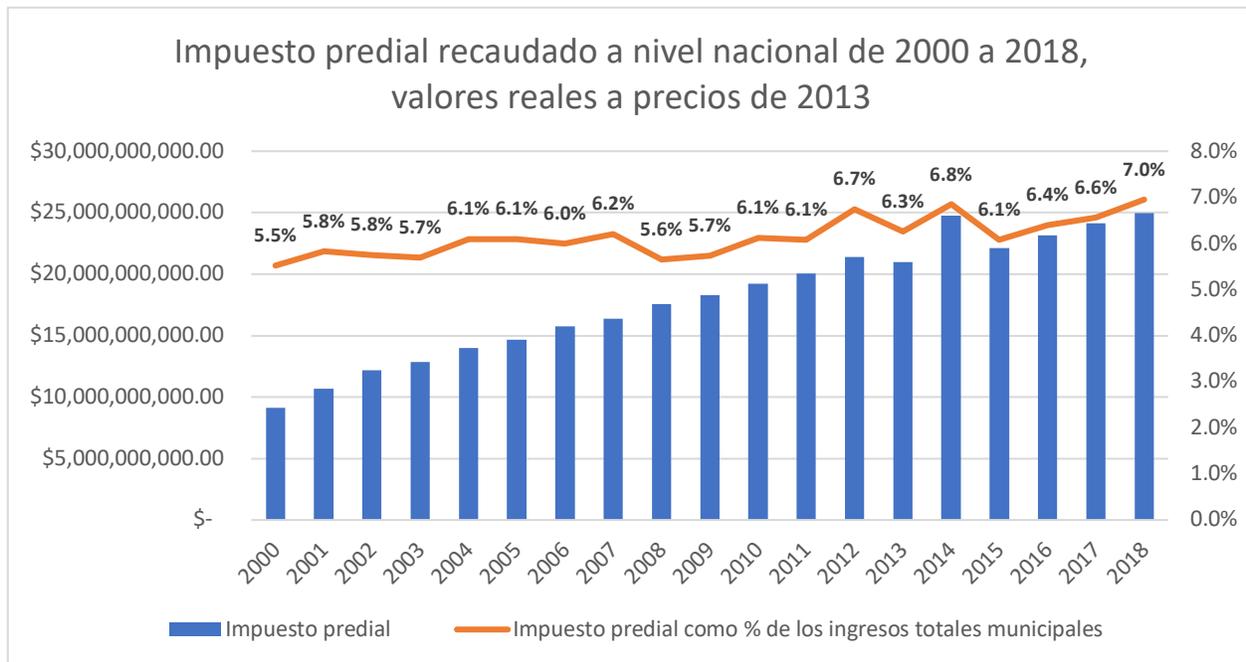
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

### 6.2.1 Generalidades de la Recaudación del impuesto predial

La teoría del federalismo fiscal atribuye al orden de gobierno municipal el cobro del impuesto predial por su nula movilidad de la base gravable, que es la propiedad a la tierra y la edificación sobre ella. En otras palabras, el cobro del impuesto predial posee una simplicidad relativa que los gobiernos locales pueden asumir, en comparación a otros impuestos como el ISR o el IVA. Finalmente, el federalismo fiscal distribuye la tributación del impuesto predial a los municipios con base a la eficiencia y equidad.

De acuerdo con el INEGI, del año 2000 al 2018, los ingresos recaudados a través del Impuesto predial por parte de los municipios en todo el país representaron en promedio 6.1% de los ingresos totales de estas demarcaciones. En la gráfica número 9, se observa que dicha recaudación municipal osciló entre el 5.5 y el 7.0% (en términos reales). La tasa de crecimiento real promedio anual, en el periodo de estudio de la recaudación del impuesto predial, es de 5.77%, por la desigualdad económica de los municipios que se documenta más adelante para el caso del estado de Querétaro, esta tasa no ha sido significativa pues los municipios siguen en una condición de desequilibrio fiscal vertical y horizontal.

Gráfica 9. Impuesto predial recaudado a nivel nacional de 2000 a 2018



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el impuesto predial o impuesto a la propiedad inmobiliaria en el país representa 0.28% del PIB en promedio de 2000 a 2018; mientras que los países miembros de la OCDE recaudan el 1.81% del PIB por medio de dicho impuesto local. La recaudación del impuesto predial en México es ineficiente en términos relativos, ya que los países homólogos a México tienen un nivel recaudatorio 6 veces superior. En la tabla número 5 se ilustran los datos a mayor detalle.

Tabla 5. Impuestos a la propiedad como % del PIB

<b>Año</b>	<b>Impuestos a la propiedad como % del PIB en México</b>	<b>Impuestos a la propiedad como % del PIB en la OCDE</b>
2000	0.21%	1.77%
2001	0.24%	1.72%
2002	0.26%	1.71%
2003	0.26%	1.74%
2004	0.26%	1.74%
2005	0.28%	1.80%
2006	0.28%	1.82%
2007	0.29%	1.81%
2008	0.29%	1.70%
2009	0.29%	1.69%
2010	0.29%	1.70%
2011	0.28%	1.72%
2012	0.29%	1.75%
2013	0.28%	1.82%
2014	0.32%	1.86%
2015	0.31%	1.88%
2016	0.32%	2.32%
2017	0.31%	1.94%
2018	0.30%	1.90%

Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas de la OCDE

A nivel nacional, la recaudación del impuesto predial es difícil de observar y analizar, ya que existen 2,456 municipios en todo el país, además que la información no es constante, pues el nivel de avance técnico e informático no es igual en todos los municipios del país. No obstante, a continuación, se recopila información de la recaudación del impuesto predial por estados, es decir cuánto se recauda por este impuesto en proporción a su totalidad de ingresos municipales en toda la entidad.

Los datos que se presentan en la tabla número 6 muestran la desigualdad en torno a la recaudación del impuesto predial en relación con los ingresos totales municipales, si bien párrafos atrás se comentó que la media nacional de recaudación del impuesto predial era de 6.1%, los datos observados nos muestran que en 13 estados, los municipios recaudan más que

este porcentaje de referencia, donde destaca el caso de Quintana Roo, donde en promedio, el 12.29% de los ingresos totales municipales provienen del cobro del impuesto predial. No obstante en Chiapas la recaudación del impuesto predial representa el 0.93% de los ingresos totales municipales.

*Tabla 6. Recaudación del Impuesto Predial como % del total de los ingresos municipales por entidad federativa*

<b>Entidad</b>	<b>Recaudación del Impuesto Predial como % del total de los ingresos municipales</b>
Quintana Roo	12.29%
CdMx	11.88%
Chihuahua	11.36%
Nuevo León	10.80%
Sinaloa	9.64%
Baja California Sur	8.73%
Querétaro	8.71%
Jalisco	8.46%
Sonora	7.74%
Estado de México	7.71%
Guanajuato	7.50%
Coahuila	7.26%
Colima	7.09%
Baja California	6.99%
Morelos	5.87%
Puebla	5.50%
Durango	4.67%
Tamaulipas	4.37%
Hidalgo	4.06%
Aguascalientes	3.94%
Michoacán	3.80%
Nayarit	3.74%
Yucatán	3.73%
Veracruz	3.57%
San Luis Potosí	3.54%
Guerrero	3.45%
Campeche	2.53%
Zacatecas	2.37%
Tabasco	1.59%
Oaxaca	1.58%
Tlaxcala	1.48%
Chiapas	0.93%

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI*

En lo económico, el municipio atiende la función de proveer bienes y servicios públicos, dado que no tiene facultades y capacidades para realizar el resto de las funciones gubernamentales en la economía, señaladas por (Musgrave, 1989). “Con base en las preferencias de la sociedad, la intervención gubernamental, es consistente con la participación de todos los órdenes de gobierno” (Merino, 2000, pág. 147). Sin embargo, la determinación de los bienes y servicios que oferta el municipio va más allá de las preferencias de los ciudadanos “externalidades territoriales, economías de escala, alcance territorial del servicio, grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos entre regiones” (Merino, 2000, pág. 128).

Para Oates citado por Merino (2000), la información disponible por las autoridades respecto a las preferencias de los ciudadanos y la heterogeneidad de éstas hace que los gobiernos locales tengan mejor información que el gobierno federal y que el bienestar social pueda maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible. En resumen, la cercanía a los ciudadanos supone una mayor eficiencia en la dotación de bienes y servicios públicos, debido a que estos conocen con mayor exactitud las necesidades y el error es menor.

Constitucionalmente, el artículo 115 señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;

- g) Calles, parques y jardines y equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según sus condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

A pesar de que las responsabilidades de gasto de los municipios se basan en la provisión “eficiente” de los bienes y servicios, es decir, por medio de su cercanía con la población; los desequilibrios fiscales hacen que los municipios sean ineficientes en el cumplimiento de su función económica por la incapacidad financiera, es decir el déficit de ingresos propios contra los egresos totales y la estructura de incentivos de las transferencias federales. La baja calidad y poca cobertura de los bienes y servicios prestados, que se traducen en un nulo beneficio social, ponen en discusión tanto las responsabilidades de gasto de los gobiernos municipales, así como su estructura financiera (ingresos propios y transferencias).

Anteriormente, se señaló que la eficiencia en torno a las funciones del Estado en la economía a través de sus órdenes de gobierno, se concentran en el gobierno nacional. Mantener la estabilidad económica y la redistribución del ingreso, son funciones que el gobierno central realiza con mayor eficiencia. En el mismo sentido se establecieron las fuentes de ingresos tributarias. En el caso complementario, a los gobiernos centrales se les debe asignar el cobro de impuestos a los factores de la producción de alta movilidad, como es el capital; los impuestos al consumo, por su complejidad; impuestos a los recursos naturales, para exacerbar las desigualdades regionales. Mientras que a los municipios mexicanos se les asignó el cobro de impuestos a “factores poco móviles, tierra o edificios” (Merino, 2000, pág. 148). Por lo anterior,

la función de Estado en la economía de los gobiernos municipales es proveer bienes y servicios públicos.

El ingreso tributario más sólido de los municipios es el impuesto predial. La CPEUM en el artículo 115, fracción IV menciona que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Para ello, se divide en tres apartados, la estructura de ingresos de los municipios:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

- b) Las Participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos, y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Sin embargo, los municipios se enfrentan a la ineficiente Recaudación del Impuesto Predial (RIP). En comparación con otras fuentes de ingreso, el impuesto predial y sus variantes sobre la propiedad inmobiliaria aportan un porcentaje poco significativo a la estructura de ingresos totales. En retrospectiva internacional, el impuesto predial en México no contribuye significativamente a las finanzas públicas. Además, el sistema de transferencias que genera una

dependencia del municipio ante los recursos federales incentiva a los municipios a estancar su esfuerzo recaudatorio.

Los 2456 municipios heterogéneos del país tienen una dependencia respecto a las transferencias federales debido al nivel de desarrollo económico de estos que no promueve la eficiencia en el nivel recaudatorio local. Las finanzas públicas de los municipios dependen en un 68.9% de las transferencias federales. Por lo que, 31.1% son ingresos propios generados por impuestos locales, derechos, aprovechamientos, productos, contribuciones por mejora, financiamiento y otros ingresos. Es decir, la recaudación por impuesto predial genera el 10.9% de los ingresos totales de los municipios. En la gráfica número 10 se ilustra la estructura de los ingresos municipales a nivel nacional.

Gráfica 10. Estructura de los ingresos municipales a nivel nacional en promedio de 2000 a 2018



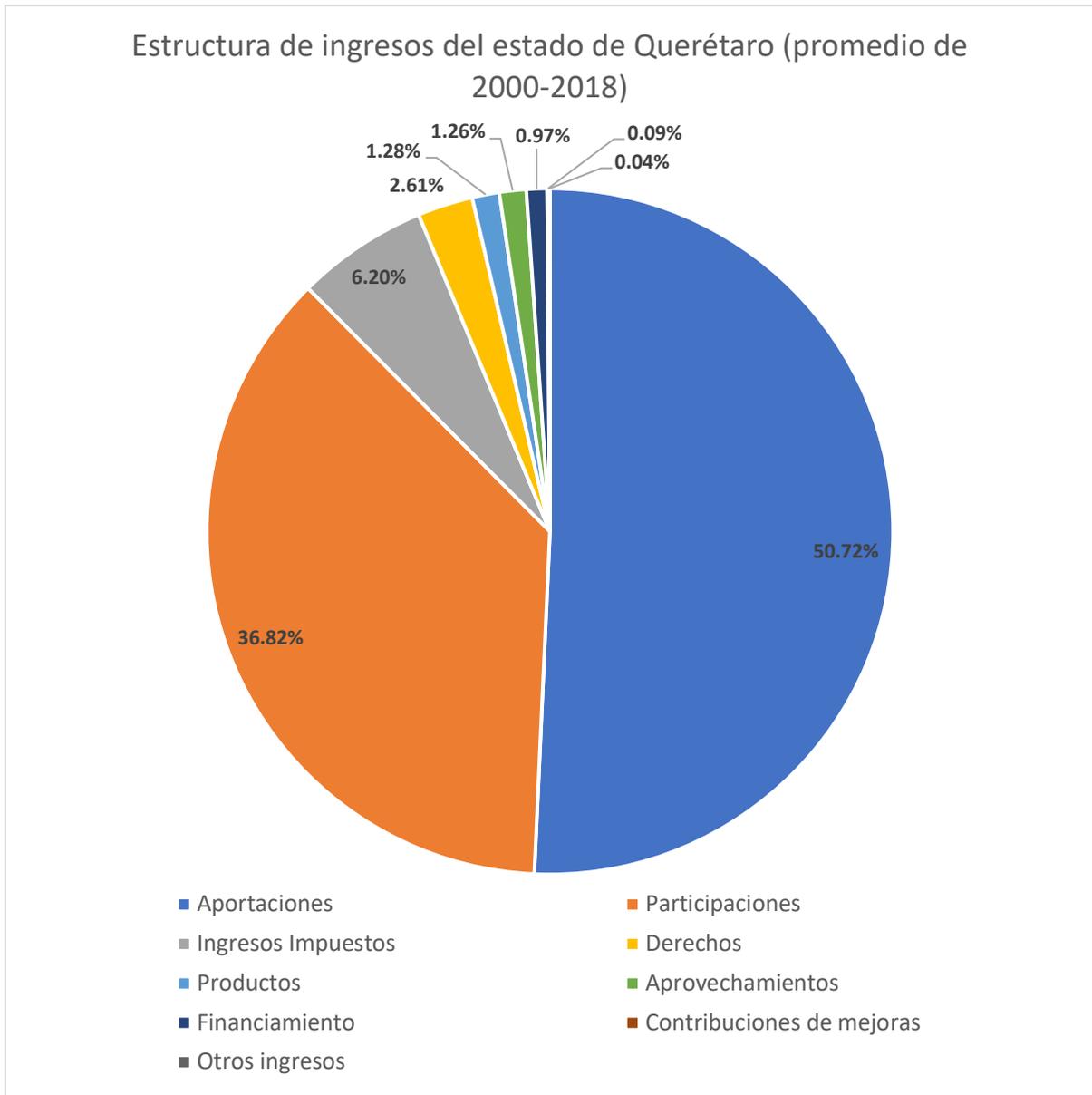
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

### 6.3 Las finanzas públicas del estado de Querétaro

El caso del estado de Querétaro coincide con la situación financiera promedio de las entidades federativas del país. Del total de ingresos de las arcas queretanas, 36.82% son participaciones, y 50.72% aportaciones; en total el estado recibe por la vía de transferencias federales el 87.54% de sus ingresos. Más del 50 por ciento de los ingresos del estado están etiquetados para cumplir con las responsabilidades de gasto del gobierno federal, pero estas son descentralizadas a la entidad, partiendo del supuesto de eficiencia en la oferta de bienes y servicios públicos (revisar capítulo número 2). No obstante, el objetivo de resarcir a las entidades federativas vía participaciones se observa que ha generado una dependencia de las finanzas del estado de Querétaro por los recursos del gobierno federal.

Con lo anterior se comprueba el planteamiento que los ingresos propios de la entidad es muy bajos en relación al total de estos. En promedio de 2000 a 2018 los ingresos por impuestos representaron el 6.20 por ciento de los ingresos totales. Si se suman los ingresos por contribuciones de mejoras (0.05%), derechos (1.99%), productos (0.61%) y aprovechamientos (0.88%); los ingresos propios del estado de Querétaro ascienden al 9.73 por ciento del total. (Véase gráfica número 11).

Gráfica 11. Estructura de ingresos del estado de Querétaro (promedio de 2000-2018)

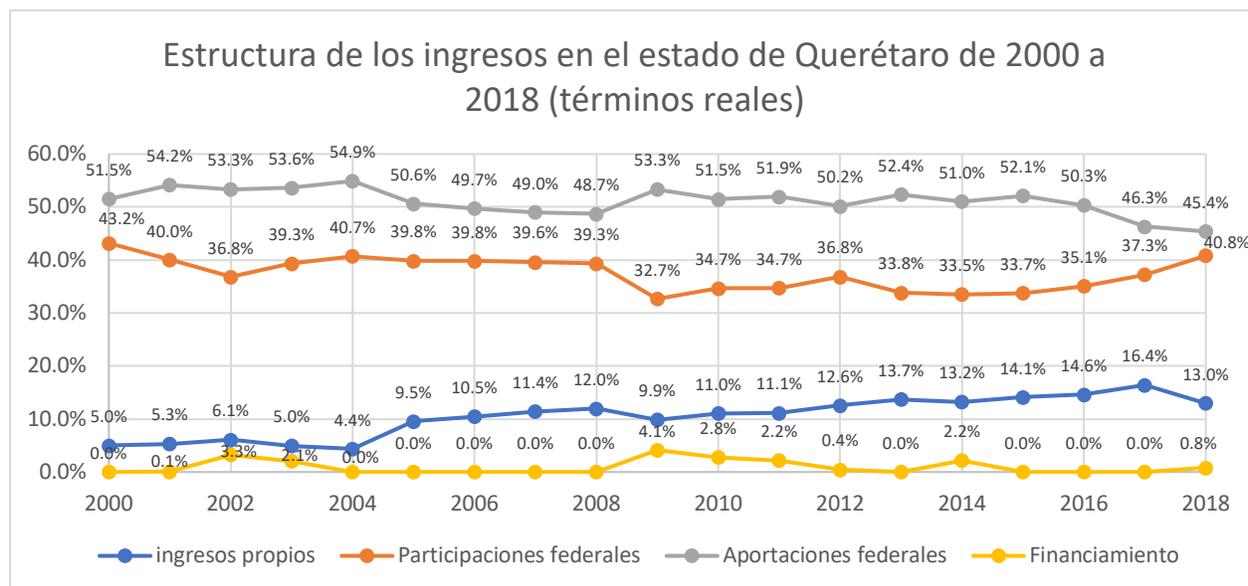


Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Los ingresos propios como porcentaje del total de los ingresos de la entidad pasaron en el año 2000 de 5.02% a 12.98% en el año 2018, este aumento fue influenciado por los impuestos locales que pasaron de 0.94% a 7.45% de los ingresos totales en términos reales, en el mismo período. Las participaciones disminuyeron su contribución en los ingresos totales en 2.33 puntos porcentuales, al pasar de 43.18% a 40.84%. Es importante destacar que el gasto federalizado etiquetado también ha disminuido su contribución a los ingresos de totales de la entidad, ya que en el año 2000 representaron un 51.5% y en el año 2018 un 45.4%.

Las tendencias que se observan en la gráfica 12 por tipo de ingresos, son en el sentido descrito en el párrafo anterior. Los ingresos totales han crecido a una tasa del 4.6% real anual. Las aportaciones, principal fuente de ingresos del estado, muestran una tendencia sostenida, aunque a partir de 2016 han disminuido su porcentaje relativo. Las participaciones muestran una tendencia creciente desde 2014. Los ingresos propios son la única fuente de ingresos que no muestra una tendencia sostenida, ya que de 2000 a 2008 fue creciente, seguido de una caída en 2009; a partir de 2010 a 2017 los ingresos vuelven a ascender, pero en 2018 se observa otra disminución. Sostener un crecimiento de los ingresos propios en el largo plazo es un reto que tienen las finanzas locales del estado de Querétaro, desde el punto de vista de su contrapartida, es decir para financiar el aumento en el gasto público que enfrente una tendencia creciente real del 4.6% en promedio anual del 2000 al 2018.

Gráfica 12. Estructura de los ingresos en el estado de Querétaro de 2000 a 2018 en valores reales



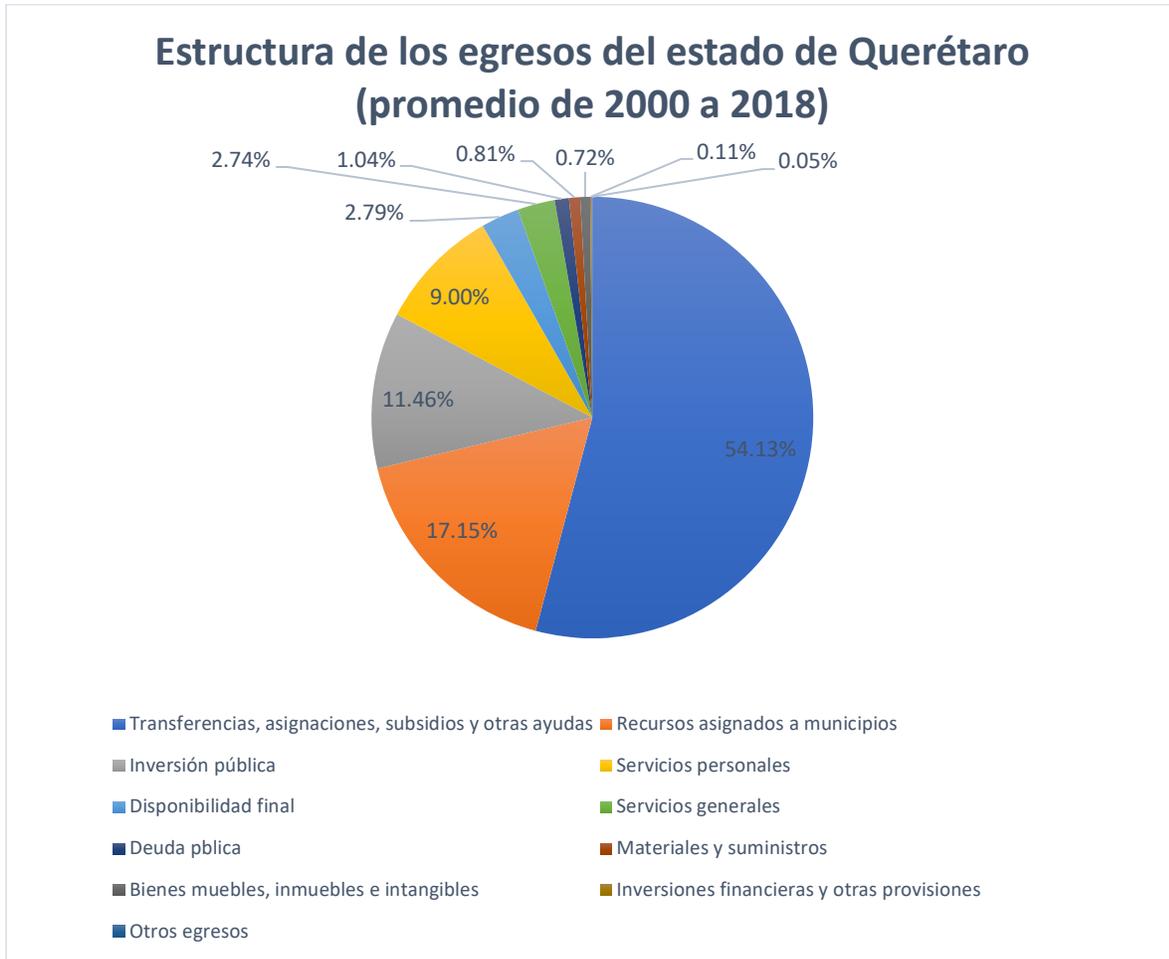
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

La política de egresos del estado de Querétaro presenta un aumento del 4.6% en promedio anual, en el periodo de estudio. Si bien, este aumento ha sido financiado por su contrapartida de ingresos, ya que la tasa de variación de los ingresos totales es de la misma magnitud que los egresos, también se comprueba que la deuda pública presenta una tasa de variación decreciente, es decir año con año se ocupan menos recursos para pagar el servicio de la deuda y el principal prestado al estado.

La estructura de egresos muestra que se destina el 54.13% de los recursos del estado en Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, el 17.15% en Recursos asignados a los municipios, 11.46% en Inversión Pública. Tan solo en estos tres rubros se va el 82.74% de los gastos totales. La gráfica 13 muestra a detalle la estructura de egresos del estado de Querétaro. Cabe señalar que el aumento en la estructura de gastos se debe a que todos los rubros presentan

una tendencia al alza, por lo que no se observa un cambio de política de egresos al cambiar de gobierno estatal.

Gráfica 13. Estructura de los egresos del estado de Querétaro en promedio de 2000 a 2018 a valores reales



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

## 6.4 Estructura de los ingresos municipales y la recaudación del impuesto predial en el estado de Querétaro

Los municipios del estado de Querétaro se encuentran en una situación de dependencia hacia las transferencias federales, situación similar a la de un municipio promedio a nivel nacional. En el caso estatal, 41.72% de los ingresos totales municipales provienen de participaciones federales; 33.88% son aportaciones federales; 21.95% son ingresos propios con respecto al total de ingresos. Dentro de los ingresos propios, se encuentra la recaudación del impuesto predial, esto es el 4% de los ingresos totales municipales. Esta última cifra equivale a la recaudación del impuesto predial promedio en el estado de Querétaro.

Existe una dependencia de los municipios hacia las transferencias federales cuando más del 50% de los ingresos provienen de esta fuente. La principal causa de lo anterior es el nivel tan bajo de recaudación del impuesto predial (en promedio los 18 municipios sólo recaudan el 4% de sus ingresos totales, mediante el cobro del impuesto predial). La ineficiente recaudación del impuesto predial, es decir que el monto relativo de recaudación de este impuesto no supere en promedio la cuota de comparación nacional, y que además el monto no sea una fuente de ingresos significativa para los municipios, ilustran que crecimiento económico del estado no ha logrado un impacto positivo en las finanzas de las 18 demarcaciones territoriales.

Existe una desigual recaudación del impuesto predial en el estado de Querétaro. Se observa que sólo 6 municipios cuentan con un nivel de recaudación del impuesto predial en proporción a los ingresos totales municipales por encima de la cuota promedio del estado (4%). Estos municipios son Querétaro, Corregidora, El Marqués, San Juan del Río, Tequisquiapan y Ezequiel Montes con 13.2, 11.2, 10.6, 9.2, 8.2 y 4.4, respectivamente como porcentaje de

recaudación del impuesto predial en relación con los ingresos totales municipales. Mientras que existen 7 municipios que recaudan menos de un punto porcentual de predial en proporción a los ingresos totales. Estos municipios son: Toluimán, Amealco, San Joaquín, Arroyo Seco, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y Peñamiller. Véase la tabla 7 para mayor referencia.

El círculo virtuoso de las finanzas públicas municipales con el cual se puede llegar a una situación que permita cerrar el desequilibrio fiscal, y se puedan maximizar las preferencias de los habitantes locales, mediante la eficiencia del gasto público, comienza con el aprovechamiento del potencial recaudatorio asignado. Se identifica que el origen del problema de la ineficiencia en el cobro del impuesto predial está en el poco esfuerzo recaudatorio de los municipios. Al aumentar el esfuerzo recaudatorio, se incrementa la recaudación propia con lo que mejora la estructura de ingresos propios, así, los fondos que incluyen las variables anteriores aumentarían el monto total de las Participaciones, por lo que las Aportaciones disminuirán su participación relativa en los ingresos totales de los municipios, se aumentan los ingresos y la independencia financiera y con ello mejoraría la eficiencia del gasto público municipal y se incentiva el desarrollo económico.

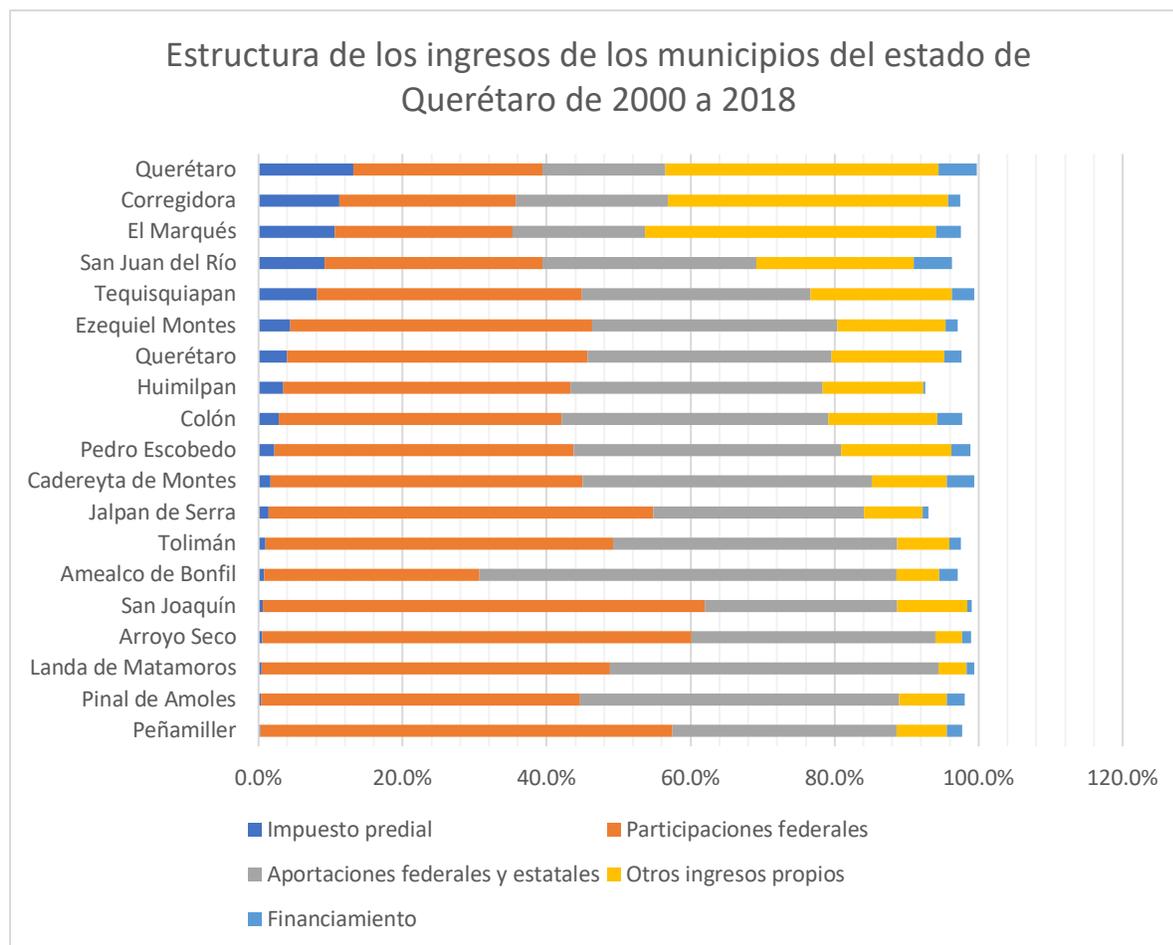
Tabla 7. Recaudación del impuesto predial como % de los ingresos totales de los 18 municipios del estado de Querétaro

Municipio	Recaudación del impuesto predial como % de los ingresos totales del municipio
Querétaro	13.2%
Corregidora	11.2%
El Marqués	10.6%
San Juan del Río	9.2%
Tequisquiapan	8.2%
Ezequiel Montes	4.4%
Huimilpan	3.4%
Colón	2.8%
Pedro Escobedo	2.2%
Cadereyta de Montes	1.7%
Jalpan de Serra	1.4%
Tolimán	1.0%
Amealco de Bonfil	0.7%
San Joaquín	0.6%
Arroyo Seco	0.5%
Landa de Matamoros	0.4%
Pinal de Amoles	0.4%
Peñamiller	0.2%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Las condiciones de desarrollo económico municipal son necesarias que se den para lograr el círculo virtuoso descrito anteriormente, este se alcanzará sólo con economías de aglomeración y escala. Estas son las condiciones que en el caso de los seis municipios del estado de Querétaro llevaron a aumentar el esfuerzo recaudatorio y con ello el nivel de la recaudación del impuesto predial.

Gráfica 14. Estructura de los ingresos de los municipios del estado de Querétaro de 2000 a 2018



Nota: Los ingresos totales no suman el 100 por ciento, debido a que no se incluyen los saldos iniciales.

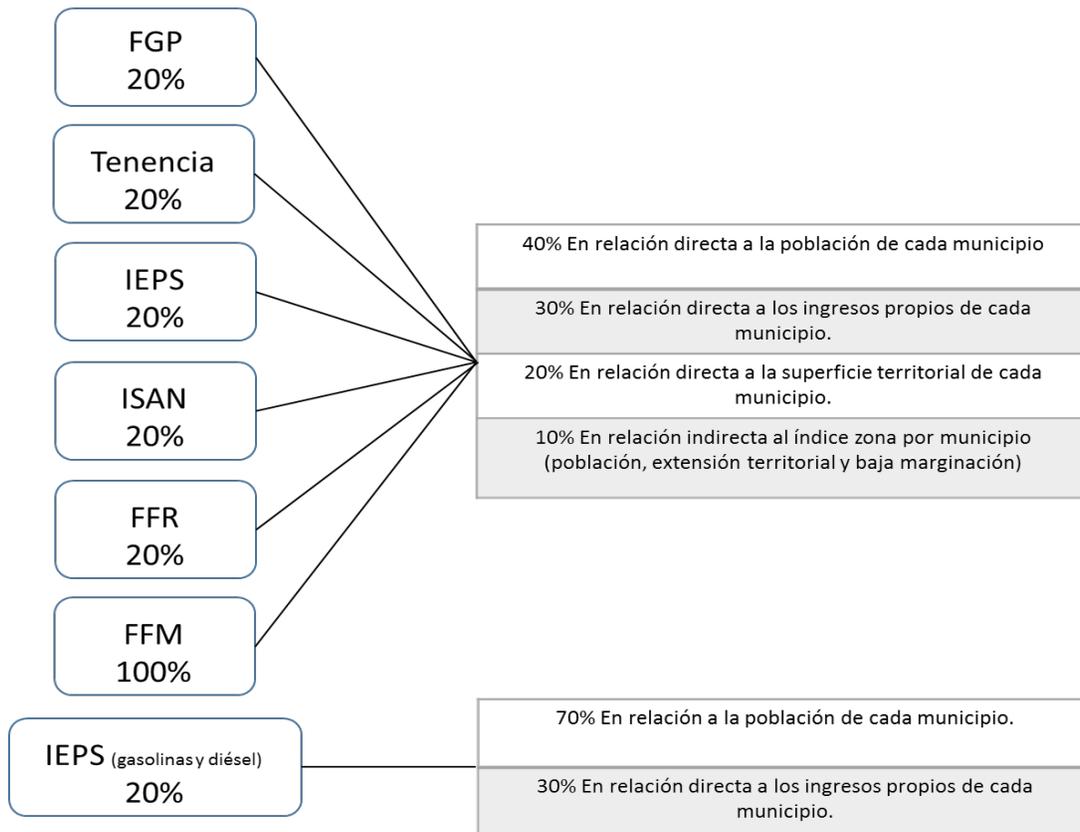
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

## 6.5 Marco normativo de la Coordinación Fiscal del estado de Querétaro

### 6.5.1 Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro y la Ley de Bases, Montos y Plazos para la Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Querétaro

En 2007 se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro (LCFEQ) y la Ley de Bases, Montos y Plazos para la Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Querétaro (LBEQ), que acompañan anualmente al sistema local de transferencias federales a los municipios. La última modificación a la LCFEQ se aprobó en 2014 y reformó el manejo de los recursos públicos de la entidad. La LCFEQ se divide en 4 apartados. El primer capítulo describe el objeto de la Ley; el segundo capítulo describe los lineamientos de distribución de las Participaciones federales; el penúltimo capítulo regula el Sistema de Colaboración Administrativa Estatal y el 4º capítulo describe los organismos adheridos a la colaboración y coordinación local. A continuación, en la ilustración 3 se describen los criterios generales de distribución de los fondos del ramo 28 de participaciones.

Ilustración 3. Coordinación fiscal en el estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro

La LCFEQ aborda el marco normativo por el cual se distribuyen las transferencias federales, en particular las Participaciones, del estado a los municipios. La LCFEQ señala en el artículo 4° que, el monto a participar nunca será inferior al 20 por ciento del total de las Participaciones que por ingresos federales reciba el estado, provenientes del Fondo General de Participaciones (FGP), Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos (Tenencia), Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR. Asimismo, los municipios del Estado recibirán el 100% del Fondo de Fomento Municipal (FFM).

La fórmula de distribución para cada municipio queda constituida de la siguiente forma:

$$\text{Porcentaje por municipio} = (RPM) + (RIM) + (RMS) + (RZM)$$

$$RZM = \frac{\frac{1}{CM}}{\sum \frac{1}{CM}} * (100) - 1$$

$$CM = 0.20 CMH + 0.10 CMT + 0.30 CMM + 0.40 CMR$$

Donde:

*RPM* se calcula de acuerdo con la relación porcentual que presente el número de habitantes de cada municipio, respecto del número de habitantes en el Estado. Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información oficial que emita el Consejo Nacional de Población para el año en que se aplicarán los ingresos.

*RIM* se calcula de acuerdo con la relación porcentual que representen los ingresos propios del municipio, del uno de octubre del año anterior al treinta de septiembre del año corriente, conforme a los datos con que cuenta la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, en relación con el total de los percibidos por todos los municipios.

*RMS* se calcula de acuerdo con la relación porcentual que represente la superficie territorial de cada municipio, respecto de la superficie total del Estado, conforme a los últimos datos con que cuente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

*RZM* se calcula de acuerdo con la relación porcentual que representa la zona para los dieciocho municipios, mediante un reparto simple, a través del cual cada municipio participará en éste con el número de la zona a la que pertenece, de acuerdo con lo que establece la LCFEQ.

*CM* es la suma de componentes que determinan el factor Zona, denominado componente municipal.

*CMH* es el cociente entre el número de habitantes de cada municipio entre la población total del estado.

*CMT* es el cociente entre el total de kilómetros cuadrados de territorio de cada municipio entre el total de extensión territorial del Estado.

*CMM1* es el cociente determinado por el nivel de marginación establece el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para cada municipio, entre el resultado de la suma de los números de los niveles de marginación de los dieciocho municipios, quedando de la siguiente manera: uno, para los que establece la CONAPO con “Muy alta marginación”; dos, para los que define como “Alta marginación”; tres, para los que tienen “Media marginación”; cuatro, para los que establece con “Baja marginación” y cinco, para los que tienen “Muy Baja Marginación”.

*CMR* es el cociente determinado por la región económica que establece la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, entre la suma de los números asignados a los dieciocho municipios, basándose en los números siguientes: 1, para los municipios incluidos en la “Región Sierra Gorda”; 2, para los incluidos en la “Región Semidesierto”; 3, para los incluidos en la “Región Sur” y 4 para los incluidos en la “Región Centro”.

No obstante, la LCFEQ señala en el último párrafo del artículo 6° que, cuando la legislatura local determine un porcentaje mayor al 20 por ciento de total de las Participaciones Federales, el excedente será repartido como lo señale la misma Ley, de acuerdo con la LEBQ.

La Ley de Coordinación Fiscal local, también da origen al Sistema Fiscal Estatal Intermunicipal, en donde se determinan las bases para su integración, así como las facultades delegadas que corresponden a las autoridades fiscales, estatales o municipales, en el cobro de sus gravámenes originarios. Bajo esta lógica, se señala en el artículo 17° que la recaudación de los

ingresos estatales por parte de las autoridades fiscales municipales o de ingresos municipales por parte de las autoridades fiscales estatales, se concentrará mensualmente en forma directa a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado o a las tesorerías municipales, según corresponda o en los términos de los convenios que para tal efecto se suscriban. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Los cuatro componentes que impactan las finanzas públicas municipales, contenidos en este subconjunto de Fondos, descritos en la ilustración 3 tienen distintos objetivos de distribución. El primer criterio contempla una ponderación del 40% del total de los Fondos de acuerdo con la población, busca resarcir y compensar las finanzas municipales. El segundo criterio basado en los ingresos propios municipales que pondera el 30% del total de este subconjunto de Fondos, busca incentivar el esfuerzo recaudatorio local. El penúltimo criterio tiene por objetivo compensar y distribuir los recursos federales en las arcas municipales, para que los municipios hagan frente a su estructura de gasto relacionada directamente con la extensión territorial, para ello se ponderan las Participaciones en un 20% con base en la extensión territorial de cada municipio. Por último, la fórmula pondera en un 10% inversamente proporcional a criterios tales como marginación, población y extensión territorial, ya que se busca incentivar a los gobiernos locales para que hagan eficiente su gasto en temas de pobreza y se equilibren los recursos a través del numerador de la fórmula.

Para el caso del Fondo de IEPS por venta de gasolinas y diésel, se contemplan dos criterios de distribución hacia los municipios: población municipal con un factor del 70% e ingresos propios municipales en un 30%. En este caso, como señala la naturaleza del Fondo, la tributación del IEPS en la enajenación de estos hidrocarburos, le corresponde a la población local, bajo un objetivo resarcitorio.

Anualmente, el congreso del estado de Querétaro aprueba la LEBQ que fija la distribución de las Participaciones Federales en el estado. La LBEQ proporciona los valores utilizados para el cálculo proporcional de las Participaciones por municipio tales como población proyectada, ingresos propios municipales, superficie territorial, grado de marginación, componente municipal, entre otros. Sin embargo, se observa un vacío legal cuando se vota a favor de dar Participaciones más allá del mínimo establecido en un 20% por la LCF. En este caso, se observa que las Participaciones repartidas a los municipios por encima del mínimo legal corresponde a criterios discrecionales.

#### 6.5.2 Código Fiscal del Estado de Querétaro

El Código Fiscal local, en el artículo 23, señala que, para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, el estado de Querétaro percibirá los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos del Estado. Estas contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. En los artículos 25.26 27, 28 y 29 se definen los principales ingresos tributarios y no tributarios con los que cuenta el estado.

Los impuestos se definen como las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica. Los derechos son las que establece la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Las Contribuciones por mejoras son las establecidas en Ley, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. Son productos los ingresos por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado. Los aprovechamientos son

ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos.

### 6.5.3 Ley de Hacienda del Estado de Querétaro

La Ley de Hacienda del Estado de Querétaro (LHEQ), norma la hacienda pública de la entidad, incluyendo la totalidad de sus ingresos por cualquier concepto. Como es obligado, esta Ley señala en los artículos 6° y 8° que el ingreso del estado es todo aquel recurso financiero o material que perciba el Estado por cualquiera de los conceptos contenidos en la Ley, tales como: impuestos, contribuciones, productos, aprovechamientos, así como por las transferencias de recursos federales que, de conformidad con las disposiciones legales, le corresponda recibir, ya sea por concepto de participaciones, aportaciones o por concepto de cualquier índole.

Los 7 impuestos determinados en la LHEQ en el título tercero son los siguientes: i) Impuesto por la Adquisición de Vehículos de Motor o Remolques que no sean nuevos, artículos 11 al 18; ii) Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, artículos 19 al 42; iii) Impuesto por la Prestación de Servicio de Hospedaje, artículos 43 al 49; iv) Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos, artículos 55 al 61; v) Impuestos Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas, artículos 62 al 69; vi) Impuesto Sobre Nóminas, artículos 70 al 73; vii) Impuesto Sobre la Venta de Bienes cuya Enajenación se encuentra gravada por la Ley del Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios, artículos 74 al 83. Ver tabla número 8.

La ley que regula el patrimonio a nivel municipal es la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro. Al igual que la Ley estatal, manifiesta que los municipios, para erogar los gastos de la administración y las demás obligaciones a su cargo, percibirán en

cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos extraordinarios que procedan, sujetándose a los principios generales establecidos en esta Ley. Igualmente, tendrán derecho los municipios a percibir las Participaciones, y Aportaciones que les otorguen el gobierno federal y el gobierno estatal (artículo 15°). Los impuestos cobrados por los municipios en la entidad son: i) Impuesto Predial; ii) Impuesto Sobre el Traslado de Dominio; iii) Impuestos Sobre Fraccionamientos, Condominios y Relotificación de Predios; y iv) Impuesto de Entretenimientos Públicos Municipales.

#### 6.5.4 Ley de Catastro para el Estado de Querétaro

La Ley de Catastro para el Estado de Querétaro que complementa lo relacionado al Impuesto predial y sus derivados sobre la propiedad, faculta al gobierno estatal a través de la Dirección de Catastro, que depende de la Secretaría de Desarrollo Sustentable en lo referente al catastro, el inventario y la valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del estado. Es decir, que a pesar de que el Impuesto Predial y otros relacionados con la propiedad inmobiliaria, son tributados por los municipios, el gobierno del estado es el facultado para realizar la labor técnica de su cobro.

Dicha ley consta de 89 artículos. En el artículo 2 se define el Catastro y se entenderá como tal, el inventario, registro, y la valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado. De acuerdo con el artículo 4, el catastro tiene por objeto registrar los datos que permitan el conocimiento de las características cualitativas y cuantitativas de los bienes

inmuebles, a efecto de obtener elementos que permitan determinar el valor catastral mediante la elaboración y conservación de los registros relativos a la identificación y valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado; asimismo según la fracción V de este artículo, el objetivo del catastro es obtener, clasificar, procesar y proporcionar información concerniente al suelo y a las construcciones para realizar, determinar, actualizar y notificar a sus propietarios o poseedores el valor catastral de los inmuebles ubicados en el municipio que corresponda.

El trabajo que realiza el Catastro es de suma importancia para la recaudación del impuesto predial, ya que este provee la información relacionada al valor de los bienes inmuebles (valor del suelo y de la propiedad) en las tablas de valores. A continuación, se describe el proceso por el cual se emiten y aprueban las tablas de valores de los 18 municipios del estado. Es obligación de la Dirección de Catastro tener un registro de todas las propiedades ubicadas en el estado de Querétaro con el fin de emitir las tablas de valores y de que éstas puedan ser enviadas a sus municipios para que se analicen, y discutan en el Consejo Catastral Municipal, autoridad señalada en la ley que tiene la responsabilidad de dictaminar las propuestas de las tablas de valores. Estas tablas de valores se regresan dictaminadas al Consejo Catastral Estatal como último responsable de aprobar en definitiva las tablas de valores y ser publicadas en el periódico oficial del estado, la Sombra de Arteaga.

En el siguiente capítulo se describirá la tributación del impuesto predial a cargo de los gobiernos municipales, donde se precisa la importancia de las tablas de valores y se analiza la cesión de la generación de esta información a cargo de las autoridades estatales.

#### 6.5.5 Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro

La rendición de cuentas y fiscalización de los ingresos estatales y la eficiencia de las erogaciones está regulada en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro. En los artículos iniciales se mencionan que es objeto de la Ley reglamentar los artículos 17 fracción X y 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro en materia de revisión, investigación y fiscalización superior de la Cuenta Pública. Adicionalmente, establece la organización de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro y sus atribuciones. La fiscalización ordena la Constitución local y su Ley reglamentaria, deberá ser a los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del Estado, de las entidades públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (incluye a los municipios) o cualquier persona física o moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos.

#### 6.5.6 Ley de Ingresos del estado de Querétaro

De manera anual se aprueba y aplica la Ley de Ingresos del estado de Querétaro y las 18 Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Querétaro. En ellas se establece anualmente el monto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, Participaciones, Aportaciones, ingresos extraordinarios y financiamiento que estiman percibir el gobierno estatal y los 18 gobiernos municipales.

Esta ley se elabora por parte del poder ejecutivo municipal y estatal, según sea el caso, y es enviada al Congreso Local para su aprobación. Es aquí en donde se hace el análisis de la

propuesta y recaen en el poder legislativo las facultades de modificar la propuesta original. Es necesario hacer un análisis más exhaustivo en futuras investigaciones en torno al trabajo de análisis de la ley de ingresos y su aprobación.

#### 6.5.7 Marco normativo del municipio y sus finanzas públicas

El municipio tiene dos connotaciones históricas. La primera, tiene su origen en la raíz etimológica *Municipium* que representa el derecho al autogobierno a cambio de un cargo o gravamen. “Durante la expansión del Imperio Romano, se utilizó este medio para que los pueblos conquistados pagaran su tributo, sin la sustitución de su aparato burocrático” (Rivas & Buendía, 2016, pág. 4). La segunda connotación es atribuida al desarrollo del municipio como institución política y económica. Es decir, cuando engloba la concepción del espacio donde concurre la población con lazos e intereses comunes.

De acuerdo con la CPEUM, en el artículo 115, se describe el municipio libre, los alcances jurídicos, las funciones específicas, la conformación de la hacienda, así como las actividades complementarias del municipio:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”

- i) Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se

- ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
- ii) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
  - iii) Se le asignan cargos y funciones específicas, entre seguridad pública preventiva y de tránsito, agua potable, alcantarillado, panteones, etc.
  - iv) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, (ingresos propios, transferencias federales, otras contribuciones)
  - v) Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
    - a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
    - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
    - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la

Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
  - e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
  - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
  - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
  - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
  - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales
- vi) La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

- vii) Las Leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

#### 6.5.8 Marco normativo del Impuesto Predial en el estado de Querétaro

El artículo 18 de la Ley de Hacienda de los Municipios (del estado de Querétaro) señala que los municipios percibirán el ingreso generado por el Impuesto al Predial, respecto de los predios ubicados dentro de su territorio. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

- i. Predio: el inmueble constituido por el suelo o por éste y las constricciones adheridas a él;
- ii. Predio Urbano: el que se encuentre en alguno de los siguientes supuestos: a) Se ubique dentro de los límites de un centro de población, de conformidad a la normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano; b) Cuento como mínimo con dos servicios de infraestructura urbana; c) se ubique fuera de un centro de población, pero se destine a fines diversos de la explotación agropecuaria o forestal, tales como industrias, campos deportivos, fincas de recreo, hoteles y otros similares;
- iii. Predio rústico: el que se ubique fuera del límite de un centro de población, de conformidad a la normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano y que no se encuentre en ninguno de los supuestos de la fracción anterior;
- iv. Predio urbano edificado: el que contenga construcciones permanentes o en proceso, cuyo valor catastral de dichas construcciones represente por lo menos un diez por ciento del valor catastral del terreno. No se considerarán como construcción, para efectos de este artículo, las bardas perimetrales;
- v. Predio baldío: el predio urbano que carezca de construcciones o tenga únicamente bardas perimetrales, así como los predios que contengan construcciones cuyo valor catastral

represente menos del diez por ciento del valor catastral del terreno, sin incluir bardas perimetrales;

- vi. Predio de fraccionamiento en proceso de ejecución: el predio o fracción de él, constituido como fraccionamiento en los términos del Código Urbano del Estado de Querétaro, que se conserva hasta que se haga entrega de las obras de urbanización al Municipio correspondiente;
- vii. Predio de reserva urbana: el predio urbano que no cuente con frente a vialidades y sistemas de infraestructura urbana, que se encuentre fuera del límite de la mancha urbana;
- viii. Predio de producción agrícola con dominio pleno que provenga de ejido: la parcela de origen ejidal que cuente con dominio pleno, que permanezca en propiedad del ejidatario y que sea destinada permanentemente a la agricultura.

El objeto del Impuesto predial es gravar la propiedad, la copropiedad, la propiedad en condominio, la copropiedad en condominio, la posesión y la coposesión de todo predio ubicado en el territorio del estado. Son sujetos del Impuesto, los titulares del derecho de propiedad y de propiedad en condominio (y el resto de las figuras legales). Mientras que la base gravable es el valor catastral, cuando no se presente un avalúo autorizado del valor comercial. La tasa asignable a la base del impuesto depende de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

El Artículo 22 (de la Hacienda) señala que es de suma importancia que ninguna persona física o moral, ni las instituciones oficiales o privadas podrán ser exentas o subsidiadas, respecto a las contribuciones sobre la propiedad o posesión inmobiliaria a que se refiere esta Ley. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, del estado o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por

particulares. El único descuento que señala la Ley en el artículo 24, es para pensionados y jubilados.

Además, se señala que los municipios pueden celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la recaudación del predial. En el estado de Querétaro la generación de información para el cobro del impuesto predial está a cargo de la Dirección de Catastro del gobierno del estado.

Existen otros dos impuestos relacionados con la propiedad de la tierra. Estos son el Impuesto Sobre el Traslado de Dominio y el Impuesto Sobre Fraccionamientos, Condominios y Relotificación de Predios. Como se observa en la tabla 8, la base de estos impuestos se sustenta en el valor catastral de la propiedad u objetos (acción) del cobro del impuesto. Es necesario que los municipios o la Dirección Estatal de Catastro realicen un trabajo técnico esencial para la tributación de dichos impuestos, incluido el Impuesto Predial, por lo que la eficiencia del trabajo catastral no depende de los municipios sino del gobierno del estado.

El resto de los impuestos aprobados en la Ley de Hacienda de los Municipios no tiene un impacto significativo sobre los ingresos totales. Además, es necesario aclarar que, para el Impuesto De Entretenimientos Públicos Municipales, no es muy clara la base y la tasa que se cobra, ya que recurre a la Ley de Ingresos, que se aprueba de manera anual. Por último, el Impuesto para Educación y Obras Municipales grava el monto total de lo recaudado por “pagos por concepto de impuestos y derechos” lo que concurre en una doble tributación.

Tabla 8. Impuestos cobrados por los municipios del estado de Querétaro

<b>Impuestos cobrados por los municipios del estado de Querétaro</b>				
<b>Impuesto</b>	<b>Objeto</b>	<b>Sujeto</b>	<b>Base</b>	<b>Tasa</b>
Impuesto Predial	Propiedad Inmobiliaria	Los titulares del derecho de la propiedad	Valor catastral	Tasa variable sobre la base
Impuesto Sobre el Traslado de Dominio	Traslación de dominio	Personas físicas o morales que adquieran inmuebles	El valor mayor que resulte entre el valor de operación y el valor comercial del inmueble	2 % al valor del inmueble
Impuesto Sobre Fraccionamientos, Condominios y Relotificación de Predios	La realización de subdivisiones-relotificaciones de terrenos urbanos, fraccionamientos y condominios	Las personas que efectúen lo señalado en el objeto del impuesto	El valor mayor que resulte entre el valor comercial, catastral o de operación	Tasa asignada en la Ley de Ingresos
Del Impuesto De Entretenimientos Públicos Municipales	Celebración de entretenimientos públicos municipales	Personas físicas o morales que realicen entretenimientos públicos	ND	ND
Del Impuesto para Educación y Obras Públicas Municipales	La realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que establezca esta Ley	Todos aquellos que realicen los pagos a los que se refiere esta Ley	El valor de los pagos a los que se refiere la Ley	25% de la base

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

#### 6.5.9 Ley de Catastro de los municipios del estado de Querétaro

La importancia de la Ley de Catastro tanto en su regulación como en su aplicación garantiza que la Recaudación del Impuesto Predial se realice ordinaria y eficientemente. La

CPEUM, al igual que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, otorga la facultad a los municipios del cobro del impuesto a la propiedad inmobiliaria, sin embargo, ante un acuerdo mutuo, se pueden coordinar con la autoridad estatal para la tributación de dicho impuesto. La Ley de Catastro regula esta coordinación, al menos en el Catastro (inventario, registro y la valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado).

La referida Ley señala que es de utilidad pública en el Estado de Querétaro la Catastración de los bienes inmuebles. Por lo que se regula:

- I) La integración, organización y funcionamiento del Catastro;
- II) La forma, términos y procedimientos a que se sujetarán los trabajos catastrales, y
- III) Las obligaciones que en materia de catastro tienen los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, así como las de las personas que realicen actos relacionados con la aplicación de la presente Ley.

El artículo 4 de la Ley de Catastro, señala que el catastro tiene por objeto registrar los datos que permitan el conocimiento de las características cualitativas y cuantitativas de los bienes inmuebles, a efecto de obtener elementos que permitan determinar el valor catastral mediante la elaboración y conservación de los registros relativos a la identificación y valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado.

Jerárquicamente las autoridades en materia de Catastro son las siguientes:

- I) El Gobernador del Estado;
- II) El Secretario de Planeación y Finanzas;
- III) EL Director de Catastro, y
- IV) Los Ayuntamientos a través de su Presidente Municipal.

El artículo 27, de la misma ley, señala que la Dirección de Catastro es la dependencia de la Secretaría de Planeación y Finanzas, que en coordinación con las demás autoridades y organismos catastrales es la encargada de la aplicación y cumplimiento de la presente ley.

Los insumos técnicos y tecnológicos que generan la información (avalúos, Tablas de valores) para el padrón catastral de los inmuebles ubicados en la entidad, así como en cada municipio, son responsabilidad (financiera y operacional) del gobierno del estado, por lo que a los gobiernos municipales les corresponde procesar esta información (Tablas de valores) para fijar la tasa aplicable al valor (Catastral) a las propiedades ubicadas en sus correspondientes territorios. Una vez aprobada, la Ley de Ingresos tanto estatal como municipales, el municipio es el encargado de tributar el Impuesto Predial, además, del Impuesto Sobre el Traslado de Dominio e Impuesto Sobre Fraccionamientos, Condominios y Relotificación de Predios a partir de la información generado por el Catastro.

## 6.6 Desarrollo económico del estado de Querétaro y sus municipios

A partir del presente capítulo la relación entre desarrollo regional y finanzas públicas se estrecha debido a que se persigue el mismo objetivo, mejorar la calidad de vida de la población. “Toda actividad económica se realiza en el espacio, implicando las decisiones económicas de los Estados, de las empresas, de los consumidores, de los obreros, de los empleados y demás componentes de la sociedad, se llevan a cabo teniendo en cuenta la localización geográfica”. (Salguero, 2006, pág. 1).

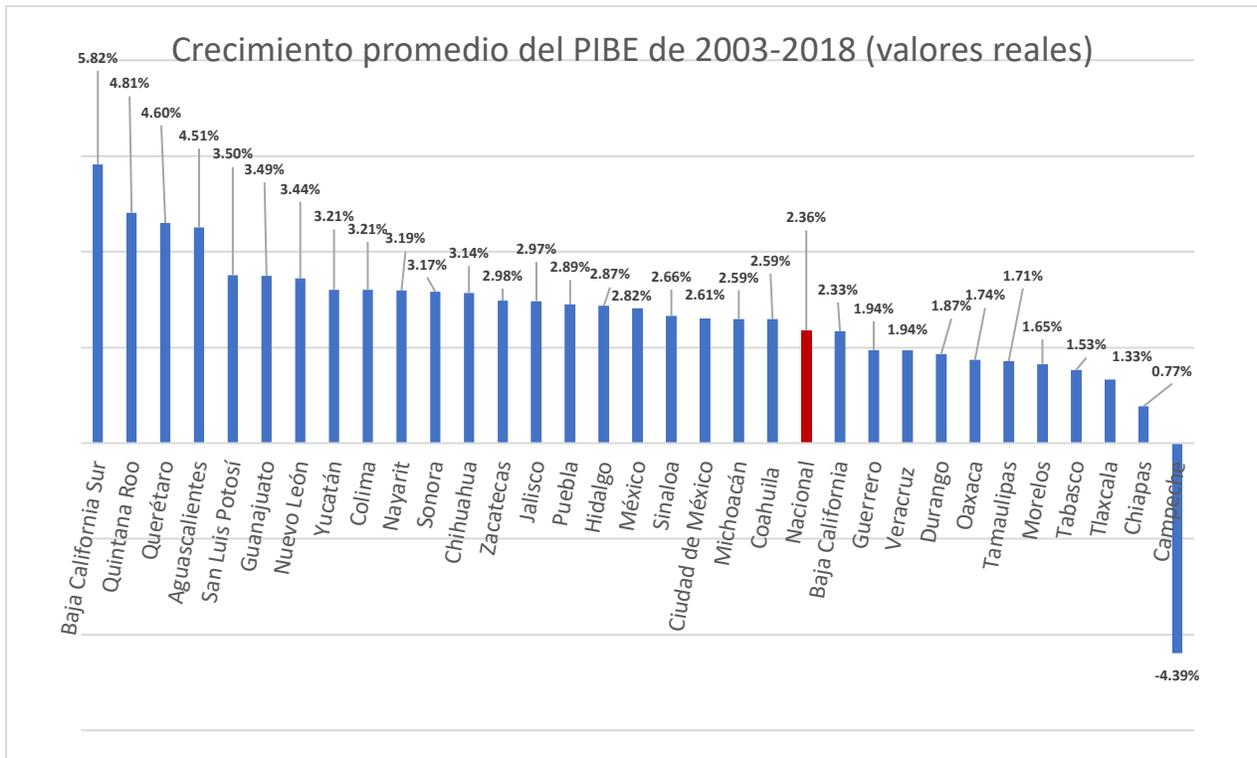
Como se ha descrito anteriormente, el desequilibrio fiscal entre los distintos órdenes de gobierno y entre sus similares, no contribuye a generar condiciones de desarrollo económico, debido a que los recursos que se transfieren para subsanar los desequilibrios buscan principalmente resarcir y compensar las finanzas locales. No obstante, existen factores económicos que influyen en las condiciones de desequilibrio fiscal de los estados y municipios y por ende influyen en la recaudación fiscal local.

En la gráfica 15, se presenta la tasa de crecimiento promedio anual del (PIBE) de 2003 (año en el que se tiene de registro de esta estimación, según el INEGI) hasta el 2018. Se observa, que este crecimiento no es homogéneo, ya que no todas las entidades federativas crecieron económicamente a la misma tasa. El crecimiento económico es desigual. El estado que más creció fue Baja California Sur con 5.82%, mientras que Campeche presentó un decrecimiento de -4.39%. El promedio nacional equivale 2.36%, 21 estados crecieron por encima del promedio. A pesar de que el promedio nacional es una cifra relativamente baja, 11 estados crecieron por debajo del promedio, lo que es una señal de la desigualdad económica de las entidades

federativas y que los esfuerzos por generar condiciones de crecimiento económico en estas entidades se deben replantear con prontitud y exactitud.

El estado de Querétaro, caso de estudio de esta investigación, presentó de 2003 a 2018 una tasa promedio anual de crecimiento del PIB de 4.60%. Con esta magnitud, la entidad se sitúa en la tercera posición como el estado con mayor crecimiento del PIB. Al presentar una tasa por encima del promedio nacional, el estado es una de las 31 entidades que consiguió un crecimiento económico.

Gráfica 15. Crecimiento promedio del PIB de 2003 a 2018 por entidad a valores reales



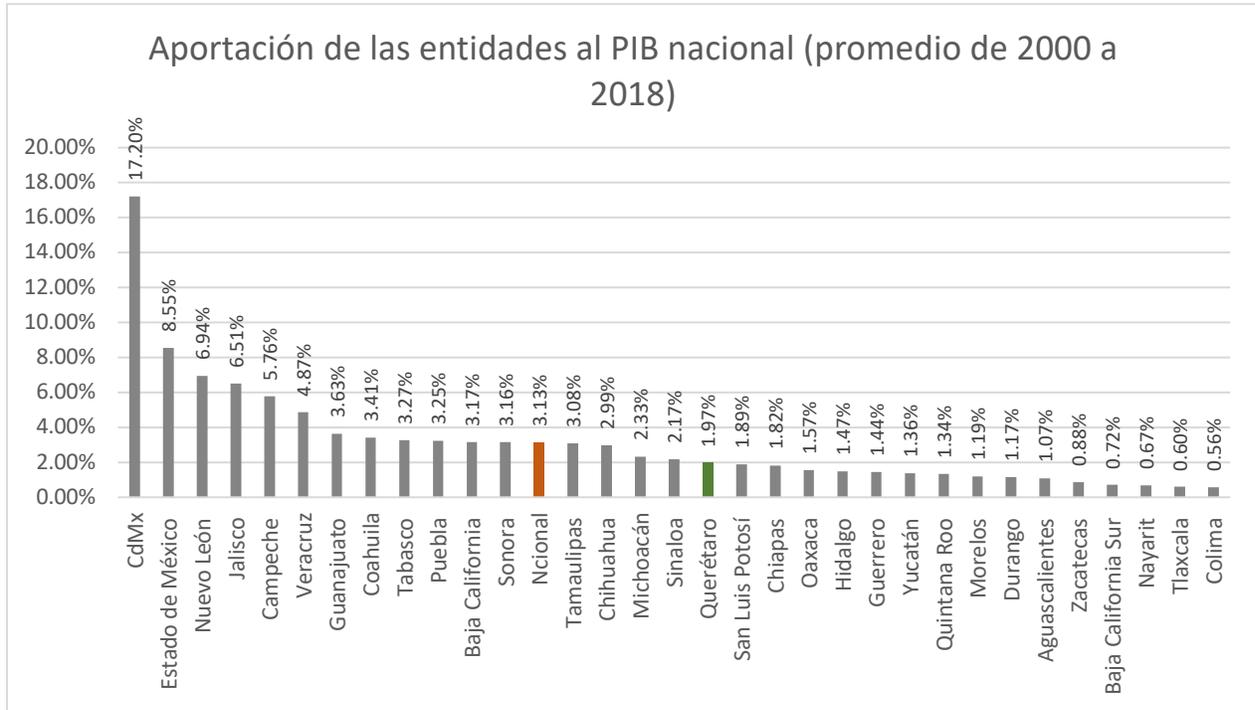
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Lo anterior refuerza la idea de la relación entre las políticas públicas y las finanzas públicas como el mecanismo para lograr condiciones de crecimiento económico y con ello cerrar

la brecha de la desigualdad regional. El federalismo fiscal parte de que las arcas locales se encuentran en desequilibrio fiscal, ya que se prioriza la eficiencia administrativa y económica en la distribución de ingresos. El margen para que los gobiernos locales generen desarrollo económico es muy limitado, por ello modernizar las instituciones, interpretar la toma de decisiones de la población y reducir los costos de transporte y comunicación para generar economías de escala y aglomeración son mecanismos costosos de financiar. Es decir, existe una dependencia hacia las transferencias federales pues estas son el 87.54% de los ingresos totales.

Otra medición es la que nos muestra el grado de producción económica por entidad federativa y su aportación al PIB nacional. Esta distribución del producto nacional entre las entidades federativas es bastante desigual. De acuerdo con el INEGI, la aportación promedio al PIB nacional por entidad federativa es de 3.1%. El estado de Querétaro se sitúa en la posición número 17, ya que aporta el 1.97% del PIB total nacional. Dicha aportación es menor a la cuota promedio, por lo que se puede decir que Querétaro es un estado relativamente pequeño en su contribución a la economía nacional; aunque no de menor importancia, por la naturaleza industrial y de servicios que genera economía en la entidad. La grafica 16 ilustra la distribución de la aportación promedio al PIB nacional por entidad federativa.

Gráfica 16. Aportación de las entidades al PIB nacional en promedio de 2000 a 2018



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

A través del PIB per cápita se trata de cuantificar la generación de riqueza y de bienestar económico de una región a nivel personal. Este se obtiene al dividir el PIB total entre la población total. De acuerdo con información del INEGI, el PIB per cápita, a nivel nacional creció en 1.19%, en promedio por año de 2003 a 2018, en términos reales. Trece estados crecieron por debajo de la tasa promedio nacional e incluso en 4 estados decreció el PIB per cápita. Los estados con tasas de decrecimiento fueron: Tabasco (-0.09%); Tlaxcala (-0.44%); Chiapas (-1.06%) y Campeche (-6.04%). En la tabla número 9 se observa a mayor detalle dicha información.

Para el caso de Querétaro, el PIB per-cápita de 2018 a valores reales (precios de 2013) fue de \$190,070.38. A pesar de que se sitúa como el 7º mayor producto por persona, la tasa de crecimiento de 2003 a 2018 fue de 2.20% anual promedio, es decir, que este indicador aumenta por encima del promedio nacional. Del año inicial de referencia (2003) a 15 años después, 2018, los habitantes del estado han visto crecer el PIB per-cápita en un 33% (cifra acumulada). No obstante, a pesar de la tasa de variación positiva del estado de Querétaro, lo anterior sólo ilustra la brecha de desigualdad que existe en cuestión de capacidad de generar riqueza en el país por entidad federativa.

Tabla 9. PIB per-cápita por entidad federativa de 2003 y 2018

Entidad	PIB per-cápita 2003 (precios constantes de 2013)	PIB per-cápita 2018 (precios constantes de 2013)	Tasa de variación anual promedio de 2003 a 2018
Baja California Sur	\$ 157,454	\$ 228,439	2.51%
Aguascalientes	\$ 116,905	\$ 167,798	2.44%
San Luis Potosí	\$ 92,603	\$ 132,914	2.44%
Ciudad de México	\$ 242,161	\$ 345,929	2.41%
Querétaro	\$ 137,108	\$ 190,070	2.20%
Chihuahua	\$ 112,149	\$ 152,978	2.09%
Guanajuato	\$ 89,337	\$ 119,886	1.98%
Zacatecas	\$ 72,694	\$ 95,326	1.82%
Yucatán	\$ 90,321	\$ 117,952	1.80%
Quintana Roo	\$ 139,937	\$ 177,539	1.60%
Puebla	\$ 73,541	\$ 93,255	1.60%
Jalisco	\$ 118,427	\$ 149,673	1.57%
Sonora	\$ 154,346	\$ 194,110	1.54%
Michoacán	\$ 72,283	\$ 90,796	1.53%
Nuevo León	\$ 194,884	\$ 244,629	1.53%
Sinaloa	\$ 102,050	\$ 128,058	1.52%
México	\$ 75,734	\$ 93,398	1.41%
Nayarit	\$ 79,291	\$ 96,867	1.34%
Colima	\$ 119,718	\$ 143,390	1.21%
<b>Nacional</b>	<b>\$ 126,948</b>	<b>\$ 151,708</b>	<b>1.19%</b>
Hidalgo	\$ 76,135	\$ 90,982	1.19%
Guerrero	\$ 57,513	\$ 67,070	1.03%
Veracruz	\$ 85,288	\$ 96,962	0.86%
Coahuila	\$ 176,923	\$ 199,918	0.82%
Oaxaca	\$ 56,866	\$ 64,181	0.81%
Durango	\$ 100,649	\$ 110,059	0.60%
Baja California	\$ 147,064	\$ 159,738	0.55%
Tamaulipas	\$ 131,911	\$ 140,131	0.40%
Morelos	\$ 97,742	\$ 101,191	0.23%
Tabasco	\$ 187,873	\$ 185,386	-0.09%
Tlaxcala	\$ 79,355	\$ 74,299	-0.44%
Chiapas	\$ 58,803	\$ 50,139	-1.06%
Campeche	\$ 1,405,058	\$ 551,593	-6.04%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

El crecimiento económico tiende a darse en ciertas regiones óptimas para la producción y consumo de bienes y servicios. La infraestructura básica y de comunicaciones permite que la producción llegue a los mercados. Por ende, el financiamiento de dicho acervo de infraestructura

que queda mayormente a cargo de las finanzas públicas se convierte en el reto financiero más importante para los gobiernos locales. La dotación de infraestructura básica y de comunicaciones logra una reducción de costos de transacción y de agencia, por lo que se vuelve un asunto de políticas públicas, finanzas públicas y de desarrollo regional el generar las condiciones de economías de escala, aglomeración, y de base exportadora.

Retomando el enfoque teórico de economías de aglomeración, y la teoría de la base exportadora, citadas en el capítulo 2, la distancia entre los factores de producción, las materias primas y los mercados, tiene un impacto en los costos de los bienes y servicios. Por ende, la ubicación y la distancia entre estos tres elementos influyen en las decisiones de producción y consumo. Minimizar estos costos, es parte de la función principal de la economía racional.

La dotación adecuada de infraestructura en un territorio determinado es una decisión que depende de los gobiernos por su financiamiento. La provisión eficiente de bienes y servicios y la integración de los mercados de producción y consumo están en función de la infraestructura para que los intercambios se realicen de forma eficiente. Las inversiones en obras y servicios de infraestructura tanto pública como privada, es un tema central que se discute en la toma de decisiones de los tres órdenes de gobierno y que genera desacuerdo porque requieren grandes montos de recursos para realizarlas y la eficiencia recaudatoria no está en condiciones de satisfacerlas.

Es necesario, aclarar que el concepto de infraestructura se retoma del IBD citado por (Rosaz & Sánchez, 2004, pág. 9); “es el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones – por lo general, de larga vida útil- que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales”. A partir de esta precisión, la infraestructura es un elemento que requiere todo

territorio para su desarrollo económico y va desde la infraestructura básica (servicio de agua potable, energía eléctrica, drenaje), infraestructura económica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones), hasta la infraestructura social (escuelas, hospitales).

Por ejemplo, contar con una calle pavimentada, una red de fibra óptica y demás obras de infraestructura, impacta la calidad de vida de los habitantes de los municipios y los estados. Por ello, es de suma importancia la dotación de infraestructura, función principal del Estado en la economía: asignar bienes y servicios públicos tenga una fuente de financiamiento adecuada y eficiente.

#### 6.7.1 Desarrollo económico intrarregional del estado de Querétaro

El estado de Querétaro ha destacado en términos relativos entre las demás entidades federativas por mantener un entorno de crecimiento económico. El papel de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales tienen responsabilidad e influencia en el crecimiento económico de los territorios locales, sin embargo, el impacto sobre el desarrollo económico todavía no es visible.

Querétaro es un estado relativamente pequeño, situado en la zona del Bajío del país, cuenta con una extensión territorial de 11 mil 699 km<sup>2</sup>, ocupa la posición 27 a nivel nacional por su extensión (INEGI, 2015). El estado se divide en 18 municipios, siendo Cadereyta de Montes el municipio con mayor superficie y Corregidora el municipio más pequeño territorialmente. La capital política y económica es Santiago de Querétaro que junto con Corregidora y El Marqués forman la principal Zona Metropolitana en el estado. El crecimiento poblacional y la concentración económica, causada por la aglomeración, ha desarrollado una segunda zona

metropolitana situada en el sur del estado e incluye los municipios de San Juan del Rio y Tequisquiapan.

De acuerdo con información del INEGI, la distribución poblacional por municipio es bastante heterogénea, a pesar de que la población en su mayoría es urbana, aún hay municipios con poblaciones muy pequeñas (no rebasan los 15 mil habitantes). Por ejemplo, la capital del estado, Santiago de Querétaro cuenta con 878 mil 932 habitantes, mientras que el municipio de San Joaquín tan sólo cuenta con 9 mil 480 habitantes. En términos porcentuales Santiago de Querétaro posee el 43.1% de la población total, mientras que San Joaquín solo el 0.5% de la población total estatal. Ver tabla 10.

*Tabla 10. Población por municipio en el estado de Querétaro (2015)*

<b>Municipio</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Población</b>	<b>Población por municipio (en porcentaje)</b>
Querétaro	431,607	447,324	878,931	43.1%
San Juan del Rio	129,494	138,914	268,408	13.2%
Corregidora	87,686	93,998	181,684	8.9%
El Marqués	78,346	77,929	156,275	7.7%
Tequisquiapan	34,323	36,419	70,742	3.5%
Cadereyta	32,866	36,683	69,549	3.4%
Pedro Escobedo	33,287	35,026	68,313	3.4%
Colón	31,172	31,495	62,667	3.1%
Amealco	29,486	31,773	61,259	3.0%
Ezequiel Montes	19,391	21,181	40,572	2.0%
Huimilpan	17,910	20,385	38,295	1.9%
Tolimán	13,692	14,582	28,274	1.4%
Jalpan de Serra	12,548	14,354	26,902	1.3%
Pinal de Amoles	12,481	13,142	25,623	1.3%
Peñamiller	9,816	10,328	20,144	1.0%
Landa de Matamoros	8,499	9,448	17,947	0.9%
Arroyo Seco	6,418	6,889	13,307	0.7%
San Joaquín	4,414	5,066	9,480	0.5%
Total	99,3436	1,044,936	2,038,372	100%

*Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Intercensal 2015.*

Según la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, la población en el estado asciende a 2 millones 38 mil 372 habitantes. En su mayoría son mujeres (51.3% del total). Además, se considera un estado joven, ya que el queretano promedio cuenta con 22 años de edad y 3 de cada 10 habitantes en el estado tienen entre 15 y 29 años. Dentro del análisis de desarrollo la cantidad de población y el crecimiento de esta es una variable cuantitativa que influye en el desequilibrio regional y a su vez, esto se vuelve un reto para las finanzas públicas, ya que por medio de estas se financia la oferta de bienes y servicios públicos.

El IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) nos permite saber el grado de desarrollo a nivel municipal. Este índice contempla tres dimensiones básicas para el desarrollo: i) salud (la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable); ii) educación (la capacidad de adquirir conocimientos); iii) ingreso (la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno). La primera se mide a través del número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en el año de estudio. La parte de educación se cuantifica con la media de los años acumulados de educación de todas las personas mayores de 24 años a nivel municipal y con la cantidad de población que asiste a la escuela entre 6 y 24 años entre la población total de 6 a 24 años para el año de estudio. Por último, los ingresos se calculan a partir del ingreso per cápita anual del año de estudio. De esta forma, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construye un índice que va de 0 a 1, donde la unidad significa el mayor desarrollo.

El estado de Querétaro cuenta con 4 regiones geográfico-económicas: i) Sierra Gorda (Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín); ii) Semidesierto (Cadereyta, Colón, Peñamiller, Tolimán); iii) Centro (Corregidora, El Marqués, Huimilpan, Querétaro) y iv) Sur (Amealco, Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, Tequisquiapan, San Juan del

Rio). Por medio del IDH la región centro y sur son las que tienen un mayor índice, 0.74 y 0.69, respectivamente. En la tabla número 11, se muestran los resultados del IDH por región.

El proceso de concentración de la población y de la actividad económica en unos cuantos espacios geográficos, es estudiado y analizado como un fenómeno relativamente nuevo. Los efectos de ello sobre la calidad de vida de los habitantes queretanos se observa por medio del IDH. En la tabla 11, se muestra que la región Centro cuenta con el mayor IDH (0.74), esta región abarca los municipios de la Zona metropolitana de la capital del estado. Le sigue la región Sur con un IDH de 0.69; el desarrollo de esta región está anclado a la vocación industrial y los efectos de aglomeración de San Juan del Rio. La tercera región con mayor IDH de 0.65 es el Semidesierto, que tiene una cercanía relativa con la región Centro. La región menos desarrollada, corresponde a la Sierra Gorda (IDH de 0.62) ubicada en el norte del estado, la cual no ha logrado consolidar los beneficios del crecimiento de la entidad.

*Tabla 11. Indicadores de disponibilidad de servicios básicos e IDH por región*

Región	Disponibilidad de energía eléctrica en 2015 (% de viviendas)	Disponibilidad de agua entubada en 2015 (% de viviendas)	Disponibilidad de drenaje en 2015 (% de viviendas)	IDH (2010)
Sierra Gorda	96.50	87.30	88.20	0.62
Semidesierto	97.40	95.20	81.13	0.65
Centro	99.25	97.55	96.35	0.74
Sur	98.44	98.22	92.00	0.69

*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y PNUD*

En lo local, el proceso de aglomeración tiende a regionalizar al estado en dos principales concentraciones poblacionales y económicas: la región Centro y Sur (ambas tienen el

nombramiento de Zonas Metropolitanas). Las dos aglomeraciones son el resultado del proceso de industrialización basado en un modelo exportador y en la pertenencia a la megalópolis del país. La transición económica del sector industrial hacia el sector terciario ha generado un desarrollo económico desigual entre los municipios, concentrados en regiones, se observa que la región centro es la más desarrollada y la región de la Sierra Gorda es la de menor desarrollo.

A partir de los años setenta, Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca, crecieron rápidamente. Estas ciudades se caracterizan por estar dentro del área de influencia inmediata de la megalópolis de la Ciudad de México. Dinámica urbana que continúa en el siglo XXI y se replica de manera interna en los estados cercanos a la capital del país. “Esto mismo ocurre con San Juan del Rio, Tlaxcala y Teotihuacán, pequeñas y dinámicas ciudades industriales satélites de ella. Este proceso permite visualizar nítidamente la conformación de un conglomerado megapolitano con su centro en la Ciudad de México” (Garza, 2010, pág. 35)

Es importante señalar que el desarrollo económico regional del estado de Querétaro es desigual. La dinámica económica basada en las exportaciones, y el regionalismo concentrado en el centro y sur de la entidad, hicieron que la región de la Sierra Gorda no se beneficie del desarrollo del estado, a pesar de que hay un crecimiento económico en la entidad. Sin embargo, el quehacer de las políticas públicas gira en torno a reducir la desigualdad regional. El caso queretano hace cuestionar acerca la política pública de crecimiento económico y qué tan efectiva ha sido esta en mejorar la calidad de vida de los queretanos de manera equitativa (o igualitaria).

Otro factor que ha contribuido a fomentar el desarrollo desigual es la organización espacial de la oferta pública de bienes y servicios de gobierno del estado que se lleva a cabo por medio del Sistema Estatal de provisión de bienes y servicios, es decir la planeación de la política estatal se sustenta en lo siguiente. Este sistema se basa en un centro de servicios estatal (la ciudad

de Querétaro) que concentra bienes y servicios que atienden a la totalidad del estado y a las microrregiones vecinas de Guanajuato, principalmente las de San Miguel de Allende y Celaya; tres centros de servicios regionales (San Juan del Río-Tequisquiapan; Ezequiel Montes-Cadereyta y Jalpan de Serra) que atienden a las regiones Sur, Semidesierto y Sierra Gorda, respectivamente. Así como de dos centros urbanos (El Pueblito y La Cañada) y 10 centros de servicios municipales (Amealco, Arroyo Seco, Colón, Huimilpan, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín y Tolimán) (Gobierno del estado de Querétaro, 2017, pág. 61).

La política anterior, evidencia que la noción espacial del territorio no distingue la focalización del gasto productivo hacia las regiones menos favorecidas. Reforzar el papel de las finanzas públicas a través del aumento en el nivel recaudatorio de los impuestos locales, así como gastar eficientemente, priorizando la inversión productiva, podrían convertir la política de crecimiento en una política de desarrollo que cierre las brechas de desigualdad entre las regiones y los municipios del estado.

De 2007 a 2018, el estado de Querétaro contribuyó en 2.35% a las exportaciones totales del país. En la tabla número 12 se muestra que Querétaro ocupó la posición 14 en cuanto a mayor valor monetario de exportación. El informe económico estatal presentado por México ¿cómo vamos? (2018) menciona que los tres principales productos que exporta la entidad queretana son: i) autopartes y accesorios de vehículos; ii) refrigeradores, congeladores y bombas de calor y iii) interruptores, conmutadores, enchufes y conectores.

Tabla 12. Exportaciones como % de las exportaciones totales nacionales de 2007 a 2018

Entidad	Participación % en las exportaciones totales nacionales de 2007 a 2018	Posición Nacional
Chihuahua	12.72%	1
Baja California	11.05%	2
Coahuila	9.57%	3
Nuevo León	8.95%	4
Tamaulipas	7.89%	5
Campeche	7.64%	6
Jalisco	5.92%	7
Estado de México	5.07%	8
Sonora	4.93%	9
Guanajuato	4.37%	10
Puebla	3.48%	11
Tabasco	3.29%	12
San Luis Potosí	2.50%	13
Querétaro	2.35%	14
Aguascalientes	2.15%	15
Veracruz	1.90%	16
Morelos	1.01%	17
Zacatecas	0.94%	18
CdMx	0.90%	19
Hidalgo	0.54%	20
Durango	0.47%	21
Yucatán	0.41%	22
Chiapas	0.38%	23
Michoacán	0.36%	24
Tlaxcala	0.35%	25
Oaxaca	0.31%	26
Sinaloa	0.20%	27
Guerrero	0.16%	28
Colima	0.07%	29
Baja California Sur	0.06%	30
Nayarit	0.03%	31
Quintana Roo	0.01%	32

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

En palabras de (Garza, 2010)

La prolongada crisis de los ochenta, la puesta en marcha del TLCAN en 1994, el crac de 1995, la recesión de 2000-2001, entre otros sucesos, influyeron incuestionablemente en la distribución territorial de las actividades económicas en México”. Es difícil saber, por ende, si la dinámica de las desigualdades demográficas regionales son resultado de los anteriores factores o producto de las políticas de desconcentración del Estado, así como de una inflexión del desarrollo urbano a favor de las ciudades medianas o la expansión del capital hacia regiones atrasadas (Pág. 47)

Es evidente que el modelo exportador ha beneficiado a algunas entidades.

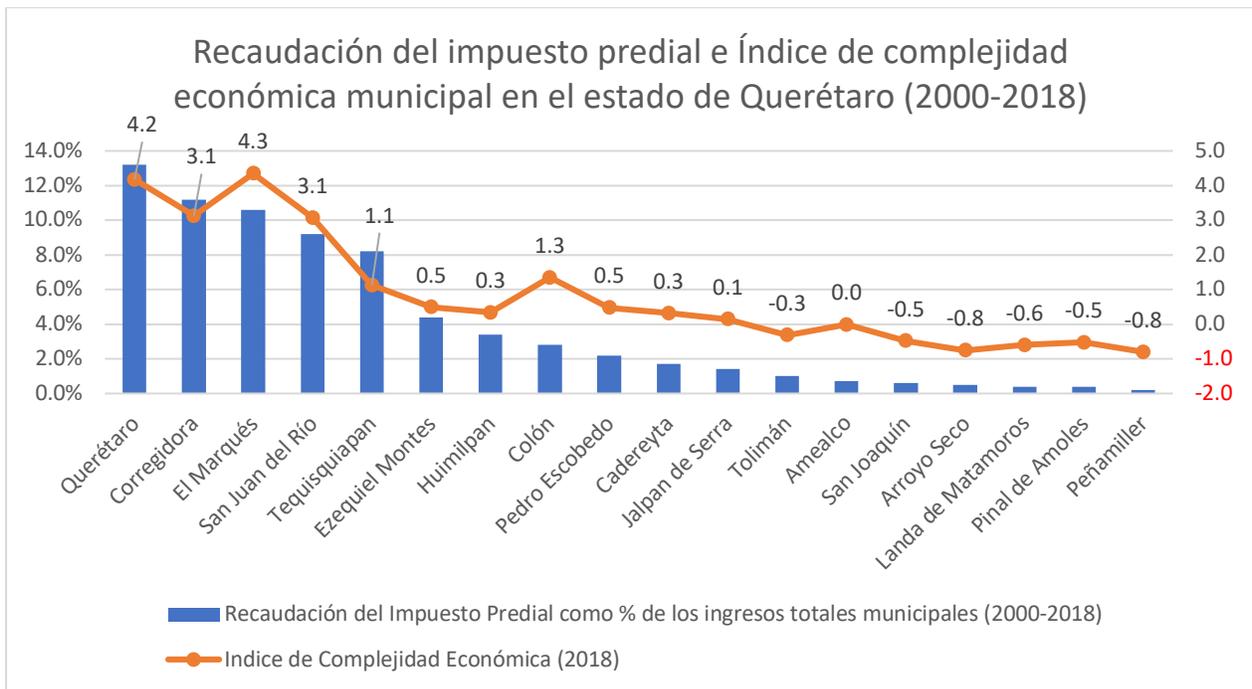
Históricamente, estas entidades provienen de una aglomeración de ciudades anclas. Por ejemplo, Querétaro es parte de la megalópolis junto con la Ciudad de México. Los efectos sobre la desigualdad regional como consecuencia del reciente modelo económico son difíciles de cuantificar, no obstante, el desarrollo económico de Querétaro tiene mucha relación con la economía de aglomeración, la base exportadora, la urbanización, las instituciones sólidas, la infraestructura y las políticas públicas.

#### 6.7.2 Desarrollo económico municipal

Las características de crecimiento y desarrollo económico de cada municipio influyen en la recaudación del impuesto predial. La relación entre estas variables se ilustra en la gráfica 17, en donde se observa que los municipios del estado de Querétaro con mayor recaudación del impuesto predial de acuerdo con sus ingresos totales cuentan con un mayor Índice de Complejidad Económica (ECI). Al carecer de un indicador del PIB a nivel municipal, utilizamos el ECI, el cual según la Secretaría de Economía (2020) mide las capacidades productivas de una localidad (*e.g.* estado o municipio) a partir de la presencia de actividades económicas (*e.g.*

empleo, industrias o exportaciones); el ECI predice variables como el nivel de ingreso, crecimiento económico, desigualdad, y emisiones de gases de efecto invernadero de la localidad. Se observa que la capacidad productiva de los municipios determina la heterogeneidad de la recaudación del impuesto predial.

Gráfica 17. Recaudación del impuesto predial e Índice de complejidad económica municipal en el estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y Data México

El círculo virtuoso del desarrollo económico de los municipios se percibe al tener mayores ingresos propios, con ello las Participaciones federales se incrementan sobre todo por los componentes que premian el esfuerzo recaudatorio. Cuando los ingresos no cuentan con una etiqueta de gasto, permite a los gobiernos mejorar la calidad del uso de estos recursos, ya que esto se traduce en mayores ingresos personales para los habitantes y ahorros en los costos de transacción.

En la tabla 13, se observa que los municipios con mayor recaudación de impuesto predial en relación a los ingresos totales cuentan con mejores indicadores de desarrollo económico municipal. El municipio de Querétaro, que tiene una RIP de 13.2%, cuenta con el mayor nivel del IDH (0.868), y con un porcentaje de población en situación de pobreza extrema muy pequeño (1.5% del total de la población en esta situación). El caso opuesto es el municipio de Peñamiller, que cuenta con la menor RIP del estado, (0.20%) y a su vez con un menor IDH de 0.637, mientras que el 11.8% de su población total está en situación de pobreza extrema.

Tabla 13. Indicadores de pobreza y desarrollo económico de los municipios del estado de Querétaro

Municipio	Recaudación del Impuesto Predial como % de los ingresos totales municipales (2000-2018)	Porcentaje de la población en pobreza extrema (2015)	Índice de Desarrollo Humano (2010)	Índice de Complejidad Económica (2018)
Querétaro	13.2%	1.5%	0.799	4.17
Corregidora	11.2%	1.0%	0.868	3.13
El Marqués	10.6%	2.5%	0.671	4.34
San Juan del Río	9.2%	2.6%	0.747	3.07
Tequisquiapan	8.2%	3.2%	0.721	1.12
Ezequiel Montes	4.4%	5.2%	0.679	0.49
Huimilpan	3.4%	5.0%	0.614	0.34
Colón	2.8%	4.1%	0.636	1.34
Pedro Escobedo	2.2	3.2%	0.707	0.47
Cadereyta	1.7%	9.4%	0.643	0.32
Jalpan de Serra	1.4%	10.6%	0.693	0.14
Tolimán	1.0%	10.6%	0.666	-0.31
Amealco	0.7%	15.1%	0.612	-0.008
San Joaquín	0.6%	6.3%	0.595	-0.47
Arroyo Seco	0.5%	6.9%	0.622	-0.75
Landa de Matamoros	0.4%	11.4%	0.596	-0.59
Pinal de Amoles	0.4%	23.2%	0.583	-0.52
Peñamiller	0.2%	11.8%	0.637	-0.80

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, CONEVAL, DATA MÉXICO y ONU

El desarrollo económico local es un tema que se les dejó a los municipios, debido a que son los que proporcionan los bienes y servicios públicos básicos e inmediatos para la población.

Esta función económica requiere de cuantiosas cantidades de recursos monetarios, técnicos y humanos. Los municipios requieren ingresos para dotar lo básico a sus ciudadanos, cuando no se tienen es necesario transferir, como lo hace actualmente el pacto fiscal, sin embargo, no se da un seguimiento puntual a la eficiencia de la RIP, fuente de ingresos potencial que permitiría a los municipios generar condiciones de desarrollo económico.

Lo anterior comprueba que la situación económica y social, es el principal determinante de la eficiencia de la recaudación del impuesto predial en el país. Para lograrlo, es necesario que se establezcan los mecanismos correctos en las transferencias de recursos federales, así como mayores incentivos en la eficiencia del gasto público municipal.

## 6.9 Conclusiones

Como se describió anteriormente, el pacto fiscal entre los distintos órdenes de gobierno y entre sus similares, no contribuye a reducir las brechas de desequilibrio fiscal debido a que los recursos que se transfieren para subsanar los desequilibrios sólo buscan resarcir y compensar las finanzas locales. Esto de igual forma no contribuye a homologar el crecimiento económico. Se observa que el crecimiento económico presenta tasas de variación del PIBE heterogéneas y, sobre todo, es necesario atender a los 11 estados que crecieron a una tasa por debajo del promedio nacional (2.36%). Estos estados son: Baja California, Guerrero, Veracruz, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Morelos, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas y Campeche. Sin embargo, el federalismo fiscal a través de los objetivos de las transferencias federales debería procurar homologar el desarrollo económico antes que el crecimiento económico.

Los estados y municipios parten de condiciones en donde las transferencias federales impiden repartir los recursos del pacto federal por igual, ya que se identifica que los recursos transferidos dependen más de un tema de economías de escala y de economías de aglomeración. La recaudación fiscal de los estados y municipios depende más de factores como su especialización económica, su estructura económica, sus instituciones, factores políticos, entre otros. Por ello, las transferencias federales deben fijar primero combatir la desigualdad regional y, con ello, los gobiernos locales incrementarán la recaudación propia y la eficiencia recaudatoria.

Las teorías del desarrollo a nivel macro y a nivel regional ponen en el centro de la discusión a quien menos se ha beneficiado del crecimiento económico. Por lo tanto, focalizar los

recursos públicos de uso libre de los estados y municipios en las necesidades básicas para el desarrollo local, trae mayores beneficios para la población y para las finanzas locales.

Con las cifras descritas en el capítulo el federalismo fiscal es el responsable del desarrollo desigual. Si bien los recursos del Ramo 33 del pacto fiscal tienen objetivos específicos al momento que se distribuyen vía fondos de aportaciones, los objetivos aquí planteados son dispersados solo para resarcir a las haciendas locales en cuestión de ingresos. Por ende, se identifica un efecto que a pesar de que los estados puedan tener más recursos reales por medio de las transferencias federales no hay efectos tangibles por generar desarrollo económico en lo local. Este efecto, Alba citada por Vilalta (2010, pág. 91) lo denomina como secuelas diferenciales: “este fenómeno reciente ha tenido precisamente el efecto de aumentar las desigualdades económicas entre los estados mexicanos”.

En particular, el estado de Querétaro aumentó su recaudación de impuestos locales a una tasa de variación del 17.34 puntos porcentuales de 2000 a 2018, en promedio anual. A pesar del crecimiento de la recaudación de los impuestos locales, el efecto de dependencia de las participaciones y aportaciones, sigue siendo el mismo estructuralmente, es decir no se ha logrado que la mayoría de los ingresos no tenga una etiqueta de gasto y provengan de fuentes propias de financiamiento, , ya que, en promedio en el período de estudio, las transferencias federales representan el 87.54 por ciento de los ingresos totales de la entidad.

En materia jurídica local, se observa que a pesar de que se contemplan criterios distributivos: compensatorios, resarcitorios e incentivos al repartir las participaciones a los municipios, estos no ponderan mayoritariamente los incentivos en reducción de la pobreza, esfuerzo recaudatorio, entre otros, por lo que es necesario reformular tanto las variables como las ponderaciones de distribución. Por otra parte, cuando se distribuye más allá del mínimo

establecido en el artículo 4° de la LCF a los municipios, es decir más del 20% de ciertos Fondos, los criterios de distribución son discrecionales, y es necesario transparentar y eficientizar las transferencias federales.

La política de egresos a pesar de mostrarse responsable, es decir presentar bajos niveles de deuda y que los ingresos se ajusten a la totalidad de necesidades presupuestales, cabe señalar que la tendencia de variación positiva de cada uno de los rubros que se señalan en este capítulo, indica que no existe una política focaliza en las necesidades del estado, por lo que el aumento siempre es inercial. Para evitar lo anterior, y fomentar una eficiencia del gasto público de la entidad se propone emplear métodos presupuestales como el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para eficientar los recursos.

La dependencia financiera de los municipios hacia las transferencias federales es una situación estructural, está regulada en la LCF y para el caso del estado de Querétaro en la Ley homónima local. La principal causa de la dependencia se explica por la ponderación mayoritaria en criterios resarcitorios y compensatorios, dejando pocos fondos y asignación de recursos a los criterios basados en los incentivos de la recaudación de impuestos locales como es el impuesto predial. Los casi nulos incentivos para incrementar el esfuerzo recaudatorio fomentan esta estructura de dependencia.

El principal problema generado por la dependencia financiera es el agravar la desigualdad municipal. La ausencia de condiciones para el desarrollo agrava la poca recaudación del impuesto predial, con ello, los municipios dependen de las transferencias federales. El caso contrario, los municipios con mayor desarrollo económico, son aquellos que pueden revertir la situación de dependencia de los recursos federales. Cuando se cuenta con un grado de desarrollo económico, las bases sociales y políticas también se transforman, dando paso a un entorno en el

cual los municipios pueden esforzarse más de lo habitual para incrementar la recaudación propia, en particular la Recaudación del Impuesto Predial.

En la descentralización de la oferta de bienes y servicios públicos, la evidencia teórica demuestra que es más eficiente cuando los costos de producción son los mismos. “Lo que se muestra es que el máximo bienestar del ciudadano no sólo depende de la provisión del bien deseado en una cantidad óptima, sino, además, de que dicha provisión se haga de manera descentralizada, con lo que se destaca la importancia de quién lo hace mejor” (Díaz, 2002, pág. 396).

Sin embargo, el costo más elevado para los municipios es el estructural, el costo de transacción. No contar con condiciones de generar economías de escala y de aglomeración, para así tener financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos. Este déficit público, es financiado por las transferencias federales, a través del pacto fiscal, sin embargo, genera un círculo vicioso mientras no siga priorizando los incentivos al esfuerzo recaudatorio local.

En el artículo 115 constitucional está el mayor fundamento institucional para la administración, los alcances y los límites municipales. Se han observado 10 reformas al mencionado artículo desde 1917. Las más importantes modificaron el derecho al sufragio de la mujer (1947), la mecánica de la administración y planeación de los asentamientos humanos, la representación proporcional (1976), la reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento (2014). (Rivas & Buendía, 2016, pág. 8). No obstante, las reformas al federalismo fiscal de inicios de 1978 a 2013, no han sido compatibles con las facultades del municipio, pues siguen sin dar voz y voto a los municipios en los temas de administración y finanzas.

La poca incidencia de los afectados sobre el reparto tributario se replica en lo local. Se observa que, en el caso de Querétaro, los municipios tienen poca participación en la tributación del impuesto predial, que tiene su justificación en la falta de capacidades financieras y técnicas por parte de los municipios, ya que sólo se les concede el cobro final del impuesto predial, mientras que la generación de información para su cobro (Catastro) está a cargo de la Dirección de Catastro de Gobierno del Estado. No se observa un planteamiento en cuanto la colaboración para que los municipios hagan un trabajo de recaudación eficiente.

Las facultades reales sobre el cobro del Impuesto Predial en el estado de Querétaro son las siguientes: i) los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; ii) las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas iii) los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Por lo que la incidencia de los municipios en materia del cobro del impuesto y todo lo relacionado a ello, debe ser real y no sólo en la normatividad.

Se identifica un obstáculo político, que los gobiernos municipales no deciden afrontar por falta de mecanismos claros y democráticos. En otras palabras, los gobiernos locales no aumentan su esfuerzo recaudatorio por el descontento social que esto puede causar y que en términos políticos les cueste la continuidad del régimen político-partidista o por razones de ilegalidad (evasión, corrupción y privilegios). Sin embargo, este planteamiento no coincide cuando hay

condiciones de eficiencia del gasto público, y con el respaldo del cumplimiento transparente y eficiente de las preferencias locales mediante la oferta de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, el desarrollo municipal es tan desigual, mientras hay municipios que tienen un porcentaje casi nulo de población en condición de pobreza extrema (Corregidora); mientras que hay un municipio (Pinal de Amoles) que casi una cuarta parte de la población, aun destinando todos sus ingresos y recursos le es imposible alimentarse. En un estado que basó su crecimiento económico en el modelo exportador, el desarrollo no ha llegado en la totalidad de los municipios. Por ello, es necesario financiar dicho desarrollo, no solo enviando recursos, sino creando un sistema de incentivos que lo autofinancie.

## 7. Conclusiones generales

El federalismo fiscal busca generar los ingresos suficientes para cubrir todos los gastos de sus miembros. Como todo arreglo financiero, maximizar los ingresos no es una tarea sencilla, menos en un país como el nuestro, en donde los estados y municipios tienen distintas dinámicas de crecimiento y en muchos casos nulas condiciones de desarrollo económico. El federalismo fiscal, basado en los principios de equidad y eficiencia económica, administrativa y recaudatoria, distribuye las responsabilidades de ingresos y gastos, entre los gobiernos miembros. Evidentemente, quien posee una mayor eficiencia económica y administrativa es el gobierno federal, por lo que, finalmente el sistema de transferencias federales sólo busca resarcir a las haciendas locales.

Las transferencias federales, participaciones y aportaciones, buscan aminorar el desequilibrio fiscal vertical y horizontal, causado por la desigualdad económica entre las entidades y los municipios, y a su vez dentro de los estados, como es el caso de la desigualdad entre los municipios del estado de Querétaro documentada en la presente tesis. Sin embargo, los objetivos para transferir participaciones y aportaciones a los estados y municipios, es decir, las fórmulas de distribución, en su mayoría reproducen las condiciones de desequilibrio tanto vertical y horizontal dentro del pacto fiscal, por lo que es necesario replantear un pacto que incentive la recaudación municipal.

En este sentido, la atribución del cobro del impuesto predial a los municipios, es eficiente desde el punto de vista económico, ya que el objeto del impuesto, la propiedad inmobiliaria, no se desplaza y gravarla no tiene afectaciones en cuanto a su evasión y elusión. No obstante, plantear que el nivel de recaudación del impuesto predial satisface las necesidades de gasto de

los municipios, no se observa en los datos presentados en la investigación; tampoco se observa que el nivel recaudado está en los niveles de referencia de la OCDE, por lo que la recaudación del impuesto predial de los municipios del estado de Querétaro es ineficiente, al no mostrar un nivel significativo de acuerdo a los ingresos totales.

En lo que concierne a la eficiencia administrativa del cobro del impuesto predial no se puede concluir si es afirmativa o no, dado que el alcance de los datos de la presente tesis, están limitados y no se presenta información al respecto. Por lo que, queda abierta la posibilidad para comprobarlo en futuras investigaciones.

La ineficiencia de los municipios en la recaudación del impuesto predial está vinculada a sus condiciones estructurales, es decir a su dinamismo económico, por sus instituciones y su composición de sus finanzas públicas. Se observa que mientras no haya desarrollo económico (medido por el IDH), la recaudación del impuesto predial en relación con los ingresos totales del municipio no será significativa y mucho menos eficiente.

Por otra parte, las diferencias institucionales desde la visión de Douglas North, las reglas que definen el juego no son claras, desde el punto de vista el cobro y transparencia de lo recaudado a nivel local es un tabú. Las reglas de distribución de las transferencias del gobierno federal son el tercer factor que no contribuyen a lograr una eficiencia recaudatoria del impuesto predial, por el monto y proporción tan significativo que transfieren a los municipios y las escasas fórmulas de distribución que incentiven el esfuerzo recaudatorio local.

Con base en North, Douglas y su teoría institucional acerca de la relación entre crecimiento económico y estructura institucional adecuada; a través de la legislación y normatividad del pacto fiscal, tanto a nivel federal como local para el caso de Querétaro, se

observa que los municipios no pueden influir en el arreglo institucional, y posterior a esto, no pueden generar instituciones eficientes a nivel local debido a una limitante financiera. La falta de representación de los gobiernos locales en el federalismo fiscal, debe ser un punto de atención en el debate y próximas reformas del pacto fiscal. Para que se homologue el desarrollo económico se debe contemplar cómo plantear la asignación de ingresos, responsabilidades y sobre todo cómo interactúan estas en pro de la eficiencia de la recaudación del impuesto predial.

Las ventajas de la descentralización han sido más políticas que económicas, además de que el modelo económico actual impactan sobre la dinámica económica local. Por ejemplo, la apertura democrática que inició con una mayor intervención de la competencia partidista, el principio de representación proporcional, la creación del IFE (Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral), los 1,314 regidores en los gobiernos municipales obtenidos por la oposición (Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática) y el 50% de los escaños en la Cámara de Diputados que dejaron de ser del Partido Revolucionario Institucional en 1988 (Gómez-Benítez, 2006, pág. 36), fueron algunos de los triunfos de la descentralización y que hoy juegan un rol importante para la toma de decisiones del país, no sólo en términos locales sino nacionales.

Los efectos del actual modelo económico en materia de comercio internacional y movilidad de capital impactaron el desarrollo económico del país. Para Jaime Sobrino citado en Garza (2010) la globalización reconfiguró sectorialmente la economía del país, por lo que alteró el espacio donde se ubican potencialmente los sectores de la economía. Los estados que mayor aportan al PIB son aquellos donde su estructura económica es dominada por el sector servicios y el sector secundario. Como es el caso de Querétaro que ha mantenido unas tasas de crecimiento

económico por encima del promedio nacional, pero que debido a la modificación del espacio en beneficio del sector servicios, el desarrollo no es homologado en la entidad.

Alcanzar la igualdad de las regiones es una pretensión poco real, las desigualdades regionales sólo pueden reducirse y para reducirlo es necesarias la visión regionalista como es la nivelación interregional en el capital humano (Barcenas y Raymond, 2005; Esquivel et al. 2003) y la inversión en infraestructura productiva (Fuentes y Mendoza, 2003; Asaud, 2000). (Vilalta, 2010, pág. 90)

Las dos condiciones anteriores se ligan a los niveles regionalmente diferenciados de educación formal entre la población y de provisión de educación media superior y superior en los estados (Aguayo, 2006; Barriga, 2006). El enfoque de dotar de factores de producción a las regiones menos favorecidas para uniformar especialmente las ventajas competitivas y contrarrestar la tendencia de la movilidad del trabajo y el capital hacia las zonas de mayor rendimiento, es la acción más efectiva para reducir las brechas de desigualdad (Vilalta, 2010, pág. 91)

Existen diversos obstáculos al desarrollo municipal, uno de ellos es la propiedad ejidal que está exenta del Impuesto Predial. “Salvo las responsabilidades de las tierras comunales, que en México se trasladaron a la estructura institucional ejidal dentro del artículo 27 de la CPEUM, la división de responsabilidades de Cádiz es bastante similar a la que estableció 150 años después con la reforma de 1983” (Díaz A. , 2017, pág. 115). Es decir, la legislación de las tierras comunales tiene su propia Ley y administración dado que antes era materia de los municipios, hoy estos, no tienen ninguna incidencia sobre la regulación de las tierras.

Por último, para lograr una eficiencia en el nivel recaudatorio del impuesto predial, se debe financiar el desarrollo económico de los municipios, aumentando las transferencias que el estado hace hacia estos, promoviendo fórmulas que incentiven el esfuerzo recaudatorio. También mejorar la transparencia y técnica del catastro servirá para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales. Sólo así, con un financiamiento de los municipios basado en un nivel recaudatorio eficiente del impuesto predial y transferencias federales focalizadas a incentivar la recaudación local, los municipios tendrán condiciones para generar desarrollo económico. En Querétaro se deben focalizar los recursos en los municipios con nulo desarrollo, que debido al crecimiento económico basado en las exportaciones provocó que sólo crecieran quienes tenían condiciones para hacerlo (los municipios de la zona metropolitana); mientras que el resto de los municipios se rezagaron por no tener una base exportadora.

## 8. Referencias

- Astudillo, M. (2009). *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*. Ciudad de México: UNAM.
- Astudillo, M. (2009). *Conceptos básicos del federalismo fiscal*. DF: UNAM-IIE.
- Astudillo, M. (2009). *Conceptos Básicos del Federalismo Fiscal*. México: UNAM-IIE.
- Astudillo, M. (2012). *Fundamentos de economía*. DF: UNAM-IIE.
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *El Nuevo Federalismo Fiscal*. Ciudad de México: CIEP-ASF.
- Brown, F., & Dominguez, L. (2012). *Organización Industrial: teoría y aplicaciones al caso mexicano*. México, D.F.: UNAM-FE.
- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: NOSTRA.
- Cano, C. (2014). *Federalismo y política fiscal*. Ciudad de México: Flacso.
- Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 379-396.
- Cardoso, C. (2013). Economía de aglomeración y salarios en México. Un análisis en mercados laborales. *Economía Informa*, 3-28.
- Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM. (2009). *Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión*. Ciudad de México: ITAM.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*. DF: CEFP.
- Colmenares, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano. *Revista de comercio exterior*, 415-431.
- Czada, R. (2014). Las instituciones y los enfoques de la teoría de las instituciones. En H. Sánchez de la Barquera y Arroyo, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 251-267). CdMx: UNAM.
- De los Santos, M. (2016). Devolución de ISR retenido y enterado para estados, municipios, organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. *Fisco Actualidades*, 1-5.
- Díaz, A. (2017). Las tensiones entre federalismo y centralismo en las constituciones. En G. Esquivel, F. Ibarra, & P. Salazar, *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4: Estudios Políticos* (págs. 109-127). CdMx: UNAM-IBD.
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 387-407.
- Flores, P. (2016). *Irregularidades en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): Una aproximación al estudio de la corrupción en la obra pública en México*. CdMx: CIDE.
- Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza, & M. Schteingart, *Desarrollo Urbano y Regional* (págs. 31-86). DF: COLMEX.

- Gobierno del estado de Querétaro. (2017). *Anuario Económico 2017*. Querétaro: SEDESU.
- Gómez-Benítez, A. (2006). *La descentralización del gasto público federal y el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998-2004*. Tlaquepaque: ITESO.
- INEGI. (2015). *Conociendo Querétaro*. Obtenido de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/cono\\_2014/702825066123.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/cono_2014/702825066123.pdf)
- INEGI. (s.f.). *División Territorial Cuéntame México*. Obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía Informática. (19 de Octubre de 2020). *Banco de Información Económica*. Obtenido de Banco de Información Económica: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Instituto Belisario Domínguez . (2001). *El Federalismo Fiscal en México*. DF: Senado de la República.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*. DF: SEGOB-INAFED.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. (2011). *Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes*. DF: ITESM.
- Jáuregui, L. (2014). Reflexiones sobre el desempeño económico en los albores del México independiente 1821-1870. En G. Marquéz, *Claves de la historia económica de México*. (págs. 65-101). DF: FCE.
- Larraín, F., & Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global* . Buenos Aires: Pearson.
- Merino, G. (2000). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. *Gaceta de Economía*, 145-185.
- México ¿cómo vamos? (2018). *En cifras ¿cómo vamos? 2018*. Ciudad de México: ND.
- Muñoz, V., & Zárate, M. (2017). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA (2016). *Ciencia Administrativa*, 1-10.
- Musgrave, R. (1989). *Hacienda pública: teoría y aplicada*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. DF: FCE.
- O Hernández, X. (2014). Cambios en los Fondos de Participaciones a partir de 2014. *Federalismo Hacendario*, 50-59.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. México: PUND.
- Rionda, J. (2013). Antecedentes de la división territorial de México. *TecsisistecatI*, 1-60.
- Rivas, D., & Buendía, R. (2016). *Limitaciones estratégicas y financieras para el desarrollo municipal en México*. CdMx: CEFP.

- Romero, M. E. (2012). *La larga controversia sobre la devaluación de la plata en México: bimetalismo versus patrón oro*. CdMx: UNAM.
- Rosaz, P., & Sánchez, R. (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. *Recursos naturales e infraestructura*, 3-74.
- Salguero, J. (2006). Enfoques sobre algunas teorías referentes al Desarrollo Regional. *Sociedad Geográfica de Colombia*, 1-20.
- San Emeterio, N. (2006). *Nueva Economía Institucional*. España: SINTESIS.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2014). El federalismo como forma de organización del Estado. En H. Sánchez de la Barquera y Arroyo, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 211-238). CdMx: UNAM.
- Schultze, R.-O. (2014). El federalismo. En H. Sánchez de la Barquera y Arroyo, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 193-210). DF: UNAM.
- Secretaría de Economía. (27 de Julio de 2020). *Índice de Complejidad Económica*. Obtenido de Data México: <https://datamexico.org/es/eci/explore>
- Seidelmann. (2014). La soberanía y la soberanía popular. En H. Sánchez de la Barquera y Arroyo, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 239-249). CdMx: UNAM.
- Serrano, J., & Vázquez, J. (2014). El nuevo orden, 1821-1848. En E. Velásquez, *Nueva Historia General de México* (págs. 397-441). México DF: EL COLEGIO DE MÉXICO.
- Todaro, M. (1987). *Economía para un mundo en desarrollo*. DF: FCE.
- Varian, H. (1999). *Microeconomía Intermedia*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Vázquez, J. (1993). Un viejo tema: el federalismo y el centralismo. *Historia Mexicana*, 621-631.
- Vilalta, C. (2010). Evolución de las desigualdades regionales 1960-2020. En G. Garza, & M. Schteingart, *Desarrollo Urbano y Regional* (págs. 87-126). DF: COLMEX.

## 8.1 Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Código Fiscal del Estado de Querétaro

Ley de Bases, Montos y Plazos para la Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Querétaro

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro

Ley de Catastro del Estado de Querétaro

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro

Ley de Hacienda de los Municipios del estado de Querétaro

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Ingresos del estado de Querétaro 2017

Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Querétaro

Plan Municipal de Desarrollo San Juan del Rio 2016-2018

Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

## 8.2 Sitios electrónicos

Cámara de Diputados (2018). Constitución Política. Recuperado el día 6 de febrero de 2018 de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Cámara de Diputados (2001). Aprobación de leyes. Recuperado el día 23 de marzo de 2018 de

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-30-Ago-2001.pdf>

INEGI. División territorial Cuéntame México (2017). Recuperado el día 31 de mayo de 2017 de

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

OXFORD (2018). Definición de facto. Recuperado el día 30 de mayo de 2018 de

<https://es.oxforddictionaries.com/definicion/facto>

OXFORD (2018). Definición de jure. Recuperado el día 30 de mayo de 2018 de

<https://es.oxforddictionaries.com/definicion/jure>

SAT. Glosario de términos. Recuperado el día 20 de septiembre de 2018 de

[http://www2.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2007t1/glosario.pdf](http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2007t1/glosario.pdf)

### 8.3 Índice de cuadros

Cuadro 1. Impuestos recaudados por orden de gobierno.	78
Cuadro 2. Fondo General de Participaciones	100
Cuadro 3. Fondo de Fomento Municipal	103
Cuadro 4. Fondo de Fiscalización y Recaudación	107
Cuadro 5. Fondo IEPS (gasolinas y diésel) Artículo 2ª-A	110
Cuadro 6. Fondo de Compensación	111
Cuadro 7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos	113
Cuadro 8. Fondo del 0.136% de la Recaudación Federal Participable	115
Cuadro 9. Participaciones Específicas en el IEPS	116
Cuadro 10. Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos	118
Cuadro 11. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	119
Cuadro 12. Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos	120
Cuadro 13. Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios	125
Cuadro 14. Impuesto sobre la Renta por Salarios	126
Cuadro 15. Fondo de Aportación para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	138
Cuadro 16. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	141
Cuadro 17. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	144
Cuadro 18. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y la Ciudad de México	146
Cuadro 19. Fondo de Aportaciones Múltiples	147
Cuadro 20. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	149
Cuadro 21. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	150
Cuadro 22. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	153

### 8.4 Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Desequilibrio vertical	80
Ilustración 2. Desequilibrio horizontal	80
Ilustración 3. Coordinación fiscal en el estado de Querétaro	179

## 8.5 Índice de gráficas

Gráfica 1. Estructura porcentual de los ingresos públicos por orden de gobierno (promedio de 2000 a 2018)	83
Gráfica 2. Ingresos propios por orden de gobierno en relación al PIB (2000-2018)	84
Gráfica 3. Recaudación Federal Participable en valores reales de 2002 a 2018	87
Gráfica 4. Estructura de la Recaudación Federal Participable (2002-2018)	87
Gráfica 5. Participaciones federales en valores reales de 2000 a 2018	93
Gráfica 6. Participaciones como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas (2000 a 2018)	96
Gráfica 7. Aportaciones federales transferidas a los gobiernos estatales de 2000 a 2018 (a precios de 2013)	133
Gráfica 8. Aportaciones como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas (2000 a 2018)	134
Gráfica 9. Impuesto predial recaudado a nivel nacional de 2000 a 2018	162
Gráfica 10. Estructura de los ingresos municipales a nivel nacional en promedio de 2000 a 2018	168
Gráfica 11. Estructura de ingresos del estado de Querétaro (promedio de 2000-2018)	170
Gráfica 12. Estructura de los ingresos en el estado de Querétaro de 2000 a 2018 en valores reales	172
Gráfica 13. Estructura de los egresos del estado de Querétaro en promedio de 2000 a 2018 a valores reales	173
Gráfica 14. Estructura de los ingresos de los municipios del estado de Querétaro de 2000 a 2018	177
Gráfica 15. Crecimiento promedio del PIBE de 2003 a 2018 por entidad a valores reales	198
Gráfica 16. Aportación de las entidades al PIB nacional en promedio de 2000 a 2018	200
Gráfica 17. Recaudación del impuesto predial e Índice de complejidad económica municipal en el estado de Querétaro	212

## 8.5 Índice de tablas

Tabla 1. Estructura porcentual de los fondos de Participaciones	97
Tabla 2. Tasa de Compensación del Impuesto Sobre la Renta	122
Tabla 3. Estructura de los fondos de Aportaciones	135
Tabla 4. Estructura de los ingresos estatales como % del total (2000-2018)	160

Tabla 5. Impuestos a la propiedad como % del PIB	163
Tabla 6. Recaudación del Impuesto Predial como % del total de los ingresos municipales por entidad federativa	164
Tabla 7. Recaudación del impuesto predial como % de los ingresos totales de los 18 municipios del estado de Querétaro	176
Tabla 8. Impuestos cobrados por los municipios del estado de Querétaro	194
Tabla 9. PIB per-cápita por entidad federativa de 2003 y 2018	202
Tabla 10. Población por municipio en el estado de Querétaro (2015)	205
Tabla 11. Indicadores de disponibilidad de servicios básicos e IDH por región	207
Tabla 12. Exportaciones como % de las exportaciones totales nacionales de 2007 a 2018	210
Tabla 13. Indicadores de pobreza y desarrollo económico de los municipios del estado de Querétaro	213