



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA
POSGRADO

EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN EL
DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS (1990-2005)

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ECONOMÍA FINANCIERA

PRESENTA:
Guadalupe Aurora Lel-he Peraza González

ASESOR:
MAESTRO. CARLOS TELLO MACIAS



MÉXICO, D. F., MAYO DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, Alejandro y Guadalupe

Hermanos, Alan y Astrid

y al ocho

Agradecimientos

Agradezco a la vida por darme la oportunidad de continuar mis estudios y llegar a ésta nueva meta en mi vida, a mi madre Guadalupe, a mi padre Alejandro y a mis hermanos Alan y Astrid, los cuales me han apoyado toda mi vida de manera incondicional.

Agradezco a mi abuela Guadalupe, y espero que éste conmigo durante mucho más tiempo.

Agradezco la paciencia de mi tutor Carlos Tello Macias que siempre me apoyo y me asesoro de manera excelente.

Agradezco las aportaciones de los maestros, Marcela Astudillo, Rolando Cordera, Leonardo Lomeli e Yrma Manriquez quienes fueron participes y cómplices de él.

Agradezco al Maestro y amigo Aníbal Gutiérrez Lara por el gran aliento que ha dado a lo largo de mi vida profesional, al Maestro Javier Cabrera y al Ing. Francisco Castañeda Morales por la confianza que me han brindado siempre.

Agradezco de manera especial a mi buen amigo Abraham Aparicio Cabrera por su apoyo y sus ímpetus.

De manera especial agradezco al Ocho por haberme apoyado, cuidado querido y aguantado durante muchos años, quien ha sido uno de los pilares de mi vida y el mejor hombre que conozco ... ¡gracias por existir!

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de seguir mis estudios en sus bellas instalaciones y la cual me ha dado todo lo que soy, hoy en día.

Quiero agradecer a todas las personas que de un modo u otro confiaron en mí a lo largo de mi vida, de entre ellos al Maestro Fernando Calzada a quien admiro profundamente, al Lic. Sergio Chávez quien con su rudeza siempre me oriento y me enseñó, al Ingeniero Octavio West, a Micaela López, y a todas aquellas personas con las que he tenido la oportunidad de trabajar y de quienes he aprendido mucho.

INDICE	I
PRESENTACIÓN	
INTRODUCCIÓN	III
1. <u>LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL FEDERALISMO</u>	
1.1. LOS INGRESOS PÚBLICOS	2
1.2. EL FEDERALISMO	5
1.2.1. EL FEDERALISMO FISCAL	6
1.2.1.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	7
1.2.1.1.1. DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO	10
1.2.2. EL FEDERALISMO EN MÉXICO	15
1.2.3. MODELOS DE FEDERALISMO	23
1.3. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES	28
1.3.1. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28)	30
APORTACIONES FEDERALES (RAMO 33)	39
1.3.1.1. FAEB	45
1.3.1.2. FASSA	47
1.3.1.3. FORTAMUNDF	50
1.3.1.4. FAETA	51
1.3.1.5. FAM	54
1.3.1.6. FAIS	55
1.3.1.7. FASP	57
1.3.2. ACUERDOS POR ACCIONES CONVENIDAS (CONVENIOS)	59
1.3.3. PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	60
1.3.4. FONDO DE INFRAESTRUCTURA DE LOS ESTADOS(FIES)	61

2. <u>EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</u>	64
2.1. EL CRECIMIENTO ECONOMICO	66
2.1.1. PIB NACIONAL	66
2.1.2. PIB PER CÁPITA	67
2.1.3. EL PIBE ANUAL	70
2.2. EL DESARROLLO	72
2.2.1. DESARROLLO ECONOMICO COMPARADO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	73
2.2.1.1. POBLACION	73
2.2.1.2. EDUCACION	76
2.2.1.3. SALUD	83
2.2.1.4. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	86
2.2.1.5. EMPLEO	97
2.2.1.6. OTROS ASPECTOS DE BIENESTAR Y EL DESARROLLO	99
2.2.1.6.1. LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES AL INTERIOR DEL HOGAR	99
2.2.1.6.2. DIFERENCIAS DE GÉNERO	100
2.3. RELACION EXISTENTE ENTRE EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	101
2.4. LA DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES.	104
2.5. LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	106
2.6. LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y EL DESARROLLO	110

3. <u>UNA ALTERNATIVA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRASNFERENCIAS FEDERALES (PARTICIPACIONES O RAMO 28): EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO. (PNUD)</u>	114
3.1. LOS MOTIVOS	119
3.2. EL POR QUE DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LA ORGANZIACION DE NACIONES UNIDAS	121
3.3. LA FÓRMULA PROPUESTA	125
3.4. LA REFORMA LEGAL	132
3.5. LAS IMPLICACIONES ECONOMICAS	135
CONCLUSIONES	138
BIBLIOGRAFIA	141
ANEXOS	

PRESENTACIÓN

Es indispensable que a través de un análisis comparativo en el tiempo se verifique la actuación de las Subvenciones Federales hacia el desarrollo no solo económico, sino el desarrollo social de las entidades federativas, puntualizando y resaltando la importancia de este último.

El presente trabajo de investigación pretendió analizar, desde un marco teórico federalista, las implicaciones de la distribución de las transferencias federales y en especial de las participaciones federales, Ramo 28 y su actuación sobre el bienestar en la sociedad mexicana.

Por tal motivo en el capítulo primero se elaboró una aproximación dentro de la teoría económica convencional acerca de la evolución del Federalismo Fiscal a través del tiempo, así como los diferentes tipos de federalismo que existe.

Por su parte en el segundo capítulo se expondrá el desempeño de las transferencias a lo largo del tiempo y en las entidades federativas, dentro del período de 1990 al 2005, período en el cual la actuación de la distribución del ingreso entre las entidades ha tomado diversas direcciones, que han variado hasta llegar al actual, no sólo por las coyunturas económicas propias de la época, sino también porque se han modificado los instrumentos legales, así como la política económica.

En particular, esta investigación busca exponer en el tercer capítulo una nueva distribución de los ingresos de la federación hacia las entidades federativas, en donde se considere la marginación y el rezago social como una variable preponderante para la distribución del ingreso, de modo tal que se subsanen los rezagos que en términos sociales tienen algunas entidades respecto al resto del país, un ejemplo de ello son las entidades federativas ubicadas en el sureste de la república mexicana.

Lo anterior, en virtud de que la evidencia empírica muestra que los Ingresos Públicos locales son un factor que impactan en el desarrollo de las entidades, derivado a que en muchos casos son administrados por las propias entidades, que

son quienes pueden observar mucho más de cerca los problemas de subdesarrollo y escasez local, a diferencia de la federación.

HIPÓTESIS

La hipótesis de esta investigación se basa en la evidencia de la desigualdad económica y social que viven algunas de las entidades federativas, sobre todo las del sur.-sureste mexicano, por lo que no se distribuyen de manera eficiente los ingresos entre éstas sobre todo en lo referente al ámbito social, esto debido a un efecto inercial o en muchos casos a la forma en que se dispone de ellos. Por lo que se propondrá una modificación a la formula de distribución de las Participaciones Federales o Ramo 28, en donde se considerará al desarrollo como una parte fundamental de la distribución

OBJETIVOS

El objetivo general de este trabajo establecer un mecanismo de distribución de ingresos en específico del ramo 28 (participaciones federales), el cual derive a una justa distribución de los recursos que aminore la desigualdad entre las entidades federativas, y mejore el bienestar social.

Los objetivos particulares de la tesis son:

- a) La descripción teórica del papel del Estado Federal dentro de la republica.
- b) El análisis del desempeño de la distribución de recursos así como el desarrollo social y económico entre las entidades federativas.
- c) Una propuesta de distribución que incluya el mejoramiento del desarrollo social como parte fundamental.

INTRODUCCION

Paul Samuelson¹ define a la economía como la ciencia que “estudia la forma en que las personas deciden usar los recursos productivos escasos o limitados (la tierra, el trabajo, los bienes de capital como la maquinaria y los conocimientos técnicos) para producir diversas mercancías y distribuir estos bienes entre los miembros de la sociedad para su consumo” y como “el estudio de los modos de mejorar la sociedad y hacer posible la civilización humana”, se puede afirmar que la economía tiene entre otras, la función de *estudiar la mejor forma de distribución de los recursos escasos para el mejoramiento social*, de ésta aseveración, derivada de las dos anteriores, se puede decir que nace una importante vertiente económica, denominada Economía Pública.

Por lo anterior se puede decir que la economía pública es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio.² Es decir, comprende el estudio del gasto y los ingresos públicos.

La economía pública engloba temas que las finanzas públicas habían dejado de lado como son: la deuda pública; la empresa pública y otros organismos públicos; los problemas institucionales y organizacionales de la administración pública; el sistema de seguridad social, las políticas sociales y la economía del bienestar; el marco jurídico, normativo y reglamentario de la regulación económica.³

Para intentar desagregar de algún modo la importancia de éste trabajo es inminente continuar con la definición de finanzas publicas que para José Ayala⁴,

¹ Samuelson Paul, Economía, Mc.Graw Hill, Undécima edición, Pág.2

² Joseph E. Stiglitz, “La economía del sector público”, 3ra. Edición, Antoni Bosch, España 2002. Pág. 43.

³ Ayala Espino José, “Diccionario Moderno de la Economía del Sector Publico”, Ed. Diana, México, D.F. 2000, Pág.115

⁴ Ayala espino José, “Economía del Sector Público”, Fac. de economía UNAM, México, 2001. Pág 68 y 69

“son el conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos, y gastos que realiza el Estado a través de las diversas instituciones que componen el Sector Público, comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos”.

Se conoce como finanzas públicas a los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus proyecto y controla a la economía nacional, éstas comprenden subsistemas recaudatorios y distributorios del gasto así como supervisores del ejercicio del mismo. Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político de los gobiernos o como un medio que regule la actividad económica.

En las Finanzas Públicas se enmarcan todas las actividades el Estado referentes al Ingreso, Gasto y Deuda del mismo, así como su administración y distribución, para lograr una mayor equidad social.

En esta tesis se estudia el impacto de las transferencias federales en el desarrollo social de las entidades federativas, dichas transferencias tienen una doble situación sobre las finanzas públicas, por un lado son ingresos para las entidades federativas y por el otro lado son erogaciones del gobierno federal, ésta situación se desprende de la forma de organización política existente en México, llamada “Federalismo”, el cuál según Hamilton⁵ es “una unidad en la diversidad y se caracteriza por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la Federación”. Dicho de otro modo el Federalismo es una forma de organización en la que el sector público se encuentra desagregado en niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, y por lo tanto las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de sus capacidades están determinadas por la distribución de

⁵ Hamilton, Madison y Jay. “El Federalista”. FCE. México 1994

competencias que les marca la Ley. En México la determinación entre los órdenes de gobierno, se encuentra en el artículo 73 de la carta magna.⁶

Considerando a la Constitución como el instrumento que da el formato de la estructura al sistema federal, y que tiene la facultad de asignar las competencias que corresponden a cada orden de gobierno, ya sea federación, estados, distritos y municipios; por lo que en ella se plasma claramente el límite hasta donde pueden actuar válidamente cada uno de los órdenes.⁷ Derivado de lo anterior suponemos entonces que la distribución de competencias dentro del Estado Federal es una de sus características esenciales, pues es el método por el cual todos los ordenes de gobierno funcionan y se interrelacionan.

Es preciso distinguir a la distribución de competencias que para Mouskhlei consiste en la división efectiva de las competencias que dependen mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas.⁸

También existen las facultades prohibidas a la Federación, las prohibidas a los estados miembros las coincidentes, coexistentes, de auxilio y las que emanan de la jurisprudencia que pueden referirse a la clasificación anterior.

La evolución de sistema federal a lo largo de los años ha sido importante, sin embargo, hasta antes de los años sesenta las atribuciones más importantes se reservaban al poder central, lo cual resultaba no sólo de la idea de que éste tenía que asimilar los problemas locales ya que por su magnitud se convirtieron en nacionales, sino además por el panorama internacional tendiente a la globalización, lo cual requería de una rápida toma de decisiones de carácter político y económico y su equivalente jurídico nacional, siendo la Federación el ente más indicado para está; sin embargo este proceder no goza de garantías jurídicas ni de hecho, pues tarde o temprano la concertación internacional será tal, que no habrá norma jurídica nacional capaz de revertir la dependencia económica

⁶ Artículo 73 de la Constitución Política Mexicana.

⁷ Que para el caso de México se divide en el Federal, el Estatal y el Municipal.

⁸ Mouskhlei, M., Teoría Jurídica del Estado Federal, México, Ed, 1981.p 331.

y jurídica externa. Sin embargo en la actualidad las cosas se han modificado y aun que si es verdad que la distribución de las competencias no se ha dejado caer sobre los hombros de los Estados y Municipios es un hecho que la creación de Instituciones⁹ independientes de la Federación han logrado aminorar la disparidad de competencias. Un estado descentralizado debe de tener el apoyo de todos los entes que lo componen; ya que es sumamente desgastante para el ente Federal estar tratando de contener las diferencias que sin lugar a dudas existirán por haber esa división de poderes y más aun cuando se ve obstaculizada la actividad local.

El avance del Federalismo debe de ir en el entendido de que la eficiente capacidad de distribuir las competencias de cada orden de gobierno en materia tributaria, así como en materia de gasto, son el parte aguas para un mejoramiento en la economía lo cual a su vez impacta en el desarrollo social; son las transferencias federales una herramienta que pueden potenciar los gobiernos que gozan de un sistema federal, para lograr sus objetivos en éstos dos ámbitos tan importantes.

Una vez definidas las funciones y razón de ser de las transferencias federales se amplia el panorama en el sentido de ampliar la perspectiva respecto al impacto de las transferencias federales hacia el crecimiento y desarrollo individual de las entidades federativas considerando al desarrollo como un acumulado de bienestar generalizado de la población.

⁹ Instituciones como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, etc

Capítulo I

Marco Histórico Teórico: Los Ingresos Públicos

1. LOS INGRESOS PUBLICOS

1.1. LOS INGRESOS PUBLICOS

Los ingresos públicos son los recursos que obtiene el Gobierno por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Para el caso de México la legitimidad de los ingresos públicos se encuentra plasmada en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, en el cual se establece que todos los mexicanos tenemos la obligación de “contribuir con los gastos públicos de la Federación, así como los del Distrito Federal, Estado o Municipio en el cual se resida, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley.

Los ingresos del Gobierno (impuestos) que financian su gastos impactan en múltiples aspectos a la actividad económica, por ello, su análisis merece un estudio detallado a lo largo del tiempo, que revise cada uno de ellos en la búsqueda de una óptima relación costo-beneficio tanto en lo económico como en lo social.

Una clasificación común de los ingresos es dividirlos en tributarios y no tributarios, los primeros se refieren a todos aquellos ingresos del estado que provienen de los impuestos y derechos: los segundos son aquellos distintos a los impuestos, es decir que provienen de venta de bienes y servicios, confiscaciones, multas, ventas de activos, intereses de activos bancarios etc. los que denominaremos como aprovechamientos y productos.

Tradicionalmente los impuestos se dividen en Directos e Indirectos: los directos son aquellos cuya carga no puede ser trasladada hacia otras personas y es soportada por el sujeto pasivo de derecho. Un ejemplo de éste es el impuesto es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En los impuestos indirectos se produce el fenómeno de traslación, por el cual el impacto financiero del tributo recae en sujetos no identificados de manera precisa, mediante su inclusión en los precios de venta y servicios u otros mecanismos propios de los procesos productivos y de comercialización. Un ejemplo de este tipo de tributo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Si bien todo tributo introduce algún tipo de distorsión, es importante que ésta sea la menor posible, de lo contrario, al alterar la asignación de recursos se producen asimetrías, inequidades e incluso pérdidas de recaudación, con impacto negativo en la tasa de crecimiento económico.

La literatura económica distingue tres objetivos de especial relevancia para delinear un impuesto: eficiencia, equidad y eficacia.

Al analizar el impacto de los impuestos sobre la eficiencia económica hay que distinguir las distorsiones en una economía que se mantiene en estado estacionario de aquellas que afectan su tasa de crecimiento.

En el primer caso, los impuestos pueden causar una pérdida de bienestar (también llamada costo de eficiencia) con relación al que hubiera existido en su ausencia. En otras palabras, la presencia de los tributos reduce las posibilidades de consumo e inversión en la economía.

En el segundo, los impuestos reducen la tasa de crecimiento con un efecto negativo en la dinámica de la economía y el bienestar de los individuos.

El efecto de los impuestos en los distintos sectores de la población se relaciona con la meta de equidad o justicia. En cuanto a la equidad se distingue un doble desafío:

Equidad horizontal: los contribuyentes en igual posición económica deben ser tratados de igual manera y; Equidad vertical: la sociedad debe decidir hasta qué punto quienes tienen mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más, empleando instrumentos tributarios que eviten contraponerse con el objetivo de eficiencia.

La eficacia recaudatoria, que incluye la capacidad para hacer cumplir las reglas fiscales al menor costo posible para el contribuyente, debe estar siempre presente en cualquier sistema impositivo, pues se sabe que un impuesto ineficaz afecta la equidad y la eficiencia. Un impuesto percibido como injusto o arbitrario puede generar malestar entre los contribuyentes y fomentar la evasión. La neutralidad también ayuda a que las reglas fiscales sean claras y simples, y permite reducir los costos tributarios relativos a la administración y al cumplimiento.

Es importante mencionar que un sistema tributario debería proveer al gobierno los ingresos suficientes para cumplir sus objetivos legítimos, pero sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

1.2. EL FEDERALISMO

En su origen al federalismo se le consideró como un “principio político” debido a que su campo de estudio se inicio en la teoría política. Actualmente se le asocia al ámbito económico, administrativo, institucional y financiero, en especial la teoría del federalismo fiscal que se encarga del estudio de los aspectos del gasto, ingreso y deuda.

El federalismo es una forma de organización política, en la cual las entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal. Éste por los elementos que posee, da origen a las entidades federativas y municipios. A diferencia del Estado central o unitario en el cual sólo existe un orden jurídico de poder. El estado federal se caracteriza porque sus regiones tienen autonomía política y financiera, así como ordenamientos jurídico-constitucionales propios, tal es el caso de las constituciones políticas de los estados y la peculiaridad que estos pueden tener recursos propios, además mediante un sistema de coordinación se permite que estos obtengan recursos vía transferencias del orden central de gobierno.

Por su parte, Hamilton¹ en su libro “El Federalista” define al federalismo como una unidad en la diversidad caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la Federación.

Por otro lado tenemos que el federalismo se entiende como “un vinculo entre diversos pueblos, creado para servir a unos objetivos específicos y limitados, tales como la dirección de la política exterior y la defensa o la formación de un mercado común.”²

¹ Hamilton, Madison y Jay. “El Federalista”. FCE. México 1994.

² Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave “Hacienda Publica, Teórica y Aplicada”. Mc Graw Hill, México 1997. pág 574

La clasificación económica de Oates³ en la que determina que el federalismo es “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectiva jurisdicciones”.

El federalismo alude a un sistema de gobierno de tipo federal el que se destaca como característica fundamental que, la autoridad nace desde abajo, es decir, de los gobiernos subnacionales, esferas inferiores de gobierno; estados y municipios para el caso de México.

1.2.1. EL FEDERALISMO FISCAL

El principio económico del federalismo fiscal trata de buscar un punto óptimo entre los bienes públicos que se encuentran para saciar las necesidades de la comunidad y el respectivo nivel de gobierno que pueda proporcionarlo al menor costo; Lo anterior se refiere a una relación **costo beneficio** entre los distintos entes de gobierno y la población, es decir, la eficacia y eficiencia en la que se pueda dar una recaudación o en la que se pueda cubrir algún requerimiento de la población, y cualquier ordene de gobierno, debe buscar siempre el mayor beneficio y por lo tanto la menor pérdida. La distribución de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución Política, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Sin embargo se puede definir al federalismo fiscal como un arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, que es

³ Oates Wallace , “Federalismo Fiscal”, Madrid 1977. Pág 34

garantizado por la Constitución Política de esa federación, dicho federalismo debe de comprender la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales; así como las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación

Para Ayala⁴ sin embargo el Federalismo Fiscal es aquel que alude en un amplio sentido a las relaciones fiscales intergubernamentales, y comprende distintos aspectos como son: la carga tributaria por nivel de gobierno, el esfuerzo fiscal y la capacidad de pago fiscal, es decir el federalismo fiscal involucra simultáneamente los planos económico, administrativo e institucional-jurídico.

1.2.1.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Siendo la Constitución el instrumento que estructura el sistema federal, tiene la facultad de asentar la competencia que corresponde a cada orden de gobierno, llámese federación, estados, distritos y municipios; en ella se plasma claramente el límite hasta donde pueden actuar válidamente cada uno de los ordenes.⁵ Por lo anterior suponemos entonces que la distribución de competencias dentro del Estado Federal es una de sus características esenciales, pues es el método por el cual todos los ordenes de gobierno funcionan y se interrelacionan.

Es preciso distinguir la diferencia entre la distribución de competencias respecto de la devolución de competencias, esta última se da en algunos casos en los cuales el Estado se descentraliza sin otorgar las facultades originarias a cada orden de gobierno por tanto no es el resultado de un poder constituyente. En este caso, habrá que determinar cual de los conceptos son realmente vigentes, para la nueva estructura, en vista de que la distribución de competencias en los Estados federales emana de un acto constituyente con carácter originario, la creciente

⁴ Ayala Espino José, "Economía del sector público", Editorial Esfinge, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 2001

⁵ Que para el caso de México se divide en el Federal, el Estatal y el Municipal.

rapidez con la que se presenta dicho cambio en los Estados unitarios, ha facultado en forma desigual a sus partes componentes.

Para Mouskhlei la división efectiva de las competencias depende mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas.⁶

Por otro lado tenemos que la distribución clasificada de las facultades entre los órganos de poder de ninguna manera debe entenderse como el fraccionamiento de la entidad sociológica llamada “**nación**”, sino que el criterio de selección de las materias es circunstancial, ya que existen casos, (incluso el mexicano)⁷ en donde las materias que en principio fueron competencia local pueden pasar a ser competencia central, en algunos casos por tener un contenido nacional; sin embargo en rigor técnico, cuando ocurre una situación como la antes expuesta, “dichas competencias deben corresponder a órganos especiales, diversos de los centrales y de los regionales y colocados neutralmente sobre ellos, y como el hecho no es así, entonces la Federación ejerce estas atribuciones, más las funciones propias en paridad con las coexistentes con los Estados miembros.”⁸

La distribución de competencias se presenta como una técnica jurídica por medio de la cual se dividen las tareas estatales entre la Federación y los demás ordenes de gobierno miembros del Estado y de su cumplimiento depende el buen funcionamiento y el logro de los fines de éste.

La clasificación tradicional de la distribución de las competencias es la siguiente:

- a) La enumeración de las atribuciones del poder central y la enumeración de las atribuciones de los estados miembros.

⁶ Mouskhlei, M., Teoría Jurídica del Estado Federal, México, Ed, 1981.p 331.

⁷ Un ejemplo de ello es el Impuesto Mercantil que era cobrado por las Entidades Federativas hasta antes de 1978 que se estableciera la Ley de Coordinación Hacendaría y el cual se convierte en IVA en 1980 pasando así a manos del Gobierno Federal.

⁸ Tena Ramírez Felipe, Derecho constitucional mexicano, 18ª . Ed., México, Porrúa 1981, p. 108.

- b) La enumeración parcial, es decir, las atribuciones del poder central quedan expresadas y las no mencionadas caen dentro de la competencia de las autoridades locales.

A partir de esta enumeración parcial de las competencias federales, se desarrolló la doctrina de las facultades implícitas en los Estados Unidos de Norteamérica, primero con Hamilton⁹ a través de las propuestas hechas a su pueblo sobre la distribución de competencias y poderes del nuevo Estado; sostuvo que el gobierno federal no sólo goza de los poderes que le delega la Constitución, sino de los necesarios para su ejercicio. Siguiendo la doctrina de los poderes implícitos, este tipo de facultades se encuentran contenidas en la Constitución mexicana artículo 73 fracción XXX como facultades explicativas, siendo su finalidad, hacer efectivas las XXIX fracciones anteriores del mismo artículo.

- c) A la inversa de la anterior, se enumeran expresamente las atribuciones de los estados miembros y las no mencionadas se entienden reservadas al poder central.

También existen las facultades prohibidas a la Federación, las prohibidas a los estados miembros las coincidentes, coexistentes, de auxilio y las que emanan de la jurisprudencia que pueden referirse a la clasificación anterior.

La calidad de las funciones que disfrutaban las entidades federativas es lo que determina la existencia del Estado Federal; por tanto, es preciso que la definición y el ejercicio de dichas funciones sean cuidadosos, pues los conflictos entre los poderes del Estado se asimilan al Estado mismo y se definen como constitucionales, ya que no se trata de una simple controversia entre particulares o entre públicos de carácter administrativo.

Hasta antes de los años sesenta las atribuciones más importantes se reservaban al poder central, lo cual resultaba no sólo de la idea de que éste tenía

⁹ Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista". FCE. México 1994, pp 240 y ss.

que asimilar los problemas locales ya que por su magnitud se convirtieron en nacionales, sino además por el panorama internacional tendiente a la globalización, lo cual requería de una rápida toma de decisiones de carácter político y económico y su equivalente jurídico nacional, siendo la Federación el ente más indicado para está; sin embargo este proceder no goza de garantías jurídicas ni de hecho, pues tarde o temprano la concertación internacional será tal, que no habrá norma jurídica nacional capaz de revertir la dependencia económica y jurídica externa. Sin embargo en la actualidad las cosas han cambiado y aun que si es verdad que la distribución de las competencias no se ha dejado caer sobre los hombros de los Estados y Municipios es un hecho que la creación de Instituciones¹⁰ independientes de la Federación han logrado aminorar la disparidad de competencias. Un estado descentralizado debe de tener el apoyo de todos los entes que lo componen; ya que es sumamente desgastante para el ente Federal estar tratando de contener las diferencias que sin lugar a dudas existirán por haber esa división de poderes y más aun cuando se ve obstaculizada la actividad local.

En un federalismo cooperativo el trabajo de conjunto Federación, Estados y Municipios, miembros en materia que no incluyan el desarrollo del Estado en forma total (considerando su participación en la comunidad internacional), tampoco podrá en definitiva, contribuir al desarrollo local.

Lo anterior deja ver que el avance del Federalismo va en la capacidad de distribuir eficientemente las competencias de cada orden de gobierno en materia tributaria, así como en materia de gasto.

1.2.1.1.1. DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO

La asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno en una federación constituye la base, no tan sólo de un sistema tributario nacional, sino

¹⁰ Instituciones como el Banco De México, el Instituto Federal Electoral, etc

de todo el sistema fiscal por su vinculación con el sistema de gasto nacional. De esta primaria función de política tributaria nacional que supone el acuerdo y cooperación de diversas y diferentes unidades de gobierno con ámbitos jurisdiccionales determinados, que en conjunto conforman una federación, se establece el grado de independencia y autonomía financiera de cada uno de ellos, así como el nivel de centralización o descentralización fiscal gubernamental en la nación.

La asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno se integra por dos etapas complementarias, la primera, la distribución de titularidades tributarias, que consiste en determinar las figuras tributarias que podrán utilizar directamente los diferentes niveles de gobierno para financiar su gasto público; y la segunda, la atribución de los poderes tributarios que sobre cada una de las figuras tributarias de que son titulares podrán ejercer los diferentes órdenes de gobierno, esto es, la capacidad o libertad de acción que tendrán para crear y/o manipular la estructura tributaria de cada figura y sus elementos (base y tasas tributarias), así como de determinar la asignación de sus ingresos, conforme a objetivos de política fiscal locales y nacionales. Función ésta, que si bien se puede desempeñar en un contexto meramente político, en el que el nivel de influencia política de cada nivel gubernamental será determinante; desde la conveniente perspectiva de la teoría económica del federalismo fiscal, debe responder a criterios de eficiencia económica y de eficacia y equidad fiscal, para la constitución de un sistema óptimo de asignación de potestades tributarias, con el cual se otorgue la base para la constitución de un sistema tributario nacional óptimo, a través de la consideración de estos mismos criterios por parte de cada una de las unidades de gobierno miembros de la federación en sus sistemas tributarios.

Dada la división de competencias existente en México y dado su pacto de Colaboración entre la Federación y los gobiernos subnacionales estos últimos cuentan con dos fuentes de ingresos: Los Ingresos Propios, Los provenientes de la Federación a los que también denominaré como Transferencias Federales.

- Los Ingresos Propios de los Estados y Municipios obtienen ingresos por algunos gravámenes que no se han cedido a la federación, estos impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros se encuentran sustentados por las Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda Estatales.
- Las transferencias federales participaciones y aportaciones les son entregadas mediante la aplicación de los diversos Convenios y Leyes de colaboración en los cuales se establecen los criterios para dicha distribución

La propia Carta Magna indica que las entidades reciben ingresos que obtiene de los particulares a través de: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (ingresos propios), que se estipulan en sus leyes de ingresos locales, además de los derivados de la colaboración administrativa con la federación y de la coordinación hacendaria por la que percibe ingresos a título de participaciones.

Las asignaciones tributarias de cada uno de los ordenes de gobierno en México se encuentran divididas de la siguiente manera:

a) Asignaciones Tributarias al Gobierno Federal

- Poder exclusivo para gravar impuestos progresivos sobre el capital anual y de sucesión.
- Control exclusivo sobre derechos de aduana, así como el acceso a otros impuestos específicos con propósitos de reparto y de equidad.
- Responsabilidad primaria para gravar y recaudar los impuestos de las dos principales fuentes de ingresos, que se sugiere sean flujos de efectivo o de fondos (en vez de la renta como generalmente se define en la legislación tributaria) y gasto de consumo. Los impuestos sobre el flujo de efectivo deben tributarse a tasas

proporcionales, y ser retenidos en la fuente de pago de sueldos y salarios y de dividendos e intereses, dejando a las compañías y negocios desincorporados pagar impuestos a las mismas tasas proporcionales sobre sus flujos de efectivo residuales. El impuesto al consumo preferido, sobre las bases del criterio de eficacia tributaria, sería un impuesto general al consumo del tipo valor agregado; pero si el impuesto al consumo es compartido con otro(s) nivel(es) de gobierno, un impuesto sobre las ventas al detalle quizá sea más fácil de administrar.

- Operar el sistema de seguridad social sobre bases contributivas.

b) *Asignaciones Tributarias a los Gobiernos Estatales*

- Los gobiernos estatales deben ser capaces de tributar impuestos y derechos sobre fuentes de ingreso particulares, con propósitos de reparto o de aumento del ingreso, que tengan un alto grado de eficacia tributaria, tales como impuestos especiales sobre el consumo, derechos de licencia, impuestos sobre licores, impuestos sobre sorteos, impuestos sobre energía, impuestos sobre la tierra y recursos.
- Los demás impuestos y derechos estatales, deberían de tomar la forma de tributos sobre el beneficio o impuestos con destino específico.

c) *Asignaciones Tributarias a los Gobiernos Municipales*

- El principal impuesto asignado a los gobiernos locales, debe ser el impuesto local sobre la propiedad.
- Otras fuentes de ingresos locales deben ser los cargos directos por servicios y derechos de licencia.

La distribución de atribuciones de gasto entre ámbitos de gobierno es un elemento crucial para conseguir la provisión eficiente de determinados servicios y el mantenimiento de resultados fiscales sostenibles:

Existen varios sistemas para la distribución de atribuciones en materia de tributaria, así como de gasto, a continuación se hace mención de algunas:

- El sistema que utiliza las constituciones que enumeran de manera limitativa o restringida las atribuciones concretas que corresponden a cada uno de los ámbitos, atribuyendo la norma de principio a alguno de los ámbitos de gobierno para resolver los casos no previstos.
- Otro es el utilizado en aquellas constituciones que parten del hecho de que los estados conservan en principio todas las atribuciones que no se deleguen expresamente en el texto constitucional a favor de otro ámbito de gobierno.
- El último sistema coincide en atribuir la competencia de principio la federación, de forma que a los estados miembros solo les corresponden las atribuciones que expresamente les atribuye la constitución.

Este mecanismo de distribución de atribuciones se completa con las llamadas materias mixtas, materias que no se atribuyen en forma exclusiva a ninguno de los ámbitos de gobierno, sino que respecto a ellas coexiste la competencia federal y la de los estados miembros.

Para establecer la distribución de atribuciones en materia tributaria y de gasto público entre los ámbitos de gobierno, es necesario determinar las funciones públicas que son sujetas de dicha acción.

1.2.2. EL FEDERALISMO EN MÉXICO

El federalismo como tal tiene su antecedente jurídico en la Constitución Política del país, en su artículo 40 menciona que es “voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república democrática, representativa y federal”.

México es una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación. El concepto federal implica una distribución de poder, entre la Federación como tal y los estados federados. De esta manera, cada estado es soberano en las decisiones que le competen a su interior; en tanto que aquello que tiene que ver con el conjunto de la república compete a los poderes federales.

A lo largo de la historia de México, principalmente en el siglo pasado, se han adoptado diferentes formas de gobierno, que han llevado a “guerras durante los años de 1823 a 1856” en la pugna por la “forma de gobierno que debería de adoptarse”¹¹. La forma de organización política de México en la época de la conquista fue eminentemente centralista, tomándose las decisiones desde la metrópoli, es decir, el rey era el encargado de toda la autoridad en los territorios. Es precisamente en esta época cuando se constituye Las cortes de Cádiz¹² o el Congreso Constituyente, en donde comienza a surgir la posibilidad de adoptar un sistema federal, por las desventajas que el centralismo representaba, en este congreso el representante de la provincia de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe argumentaba que un obstáculo era el exceso de poder que tenía el primer jefe, por un lado, y la enorme distancia que existía entre el gobierno central y las provincias, por el otro, con lo que la practica de la justicia era nula. Ramos Arizpe

¹¹ Astudillo Moya Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Miguel Ángel Pórrua, 1999, pp 15.

¹² Las Cortes de Cádiz fueron fruto de la Junta Central de Gobierno instalada ante la dimisión de Fernando VII y Carlos IV, las cortes tenían el reconocimiento del monarca español.

propuso crear “una Gubernativa con funciones ejecutivas y judiciales” además de darle jurisdicción territorial a lo que él llamó “un cuerpo municipal”¹³.

Precisamente en este punto vemos algunos vestigios de lo que se ha llamado la descentralización política, al “mandar a las poblaciones cabildos y establecer Audiencias, colegios, juntas y sociedades” en aras de instruir a los ciudadanos y de esta manera proteger los intereses de los mismo y de los reyes. Como señala Reyes Heróles estos fueron expresiones de un proceso primitivo de descentralización política.

Al final la Constitución de Cádiz estableció dos instituciones de nivel regional: la municipal y la provincial. La primera prácticamente no tuvo relevancia, la segunda fue más importante, ya que en ella se crea la Diputación Provincial.

Por lo que podríamos afirmar que el federalismo fue una herramienta de unificación de las provincias mexicanas.

Sin duda alguna, represento un avance en la formación del Estado federal y posteriormente en la conformación del Federalismo en México.

Una vez consumada la independencia de México, se comienza a considerar la posibilidad del Estado federal, como un medio ideal para alcanzar la libertad, y como señala el prestigiado jurista mexicano, Jorge Carpizo¹⁴, el “hecho determinante para el federalismo fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía un régimen central”. Por lo tanto, el federalismo surge en el seno de la nación mexicana y no es propiamente adoptado de los Estado Unidos, sin embargo puede decirse que el federalismo mexicano tomó del modelo federal norteamericano las bases para definir las características particulares del federalismo que se plasmaron en el

¹³ Ver más a detalle en Reyes Heróles, Jesús, *Liberalismo Mexicano: los orígenes*. Tomo 1, México, FCE. 1988, pp. 364. También hace referencia de ello Astudillo Moya, *op. cit.* pp. 16.

¹⁴ Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, pp. 26.

llamado “Pacto de Anáhuac”, para así poder organizar a las “provincias que buscaban liberarse de un centro político”¹⁵.

De esta forma estamos en condiciones de afirmar que ese hecho definió los gérmenes del federalismo en México, que más tarde se constituiría formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 de octubre de 1824, como producto de diversos debates entre los conservadores que preferían un modelo centralista y los liberales que defendían la idea de un Estado federal.

Después de la ardua lucha para liberarse del yugo español. En 1823 las provincias por fin se constituyen en estados libres y soberanos. La primera provincia en hacerlo fue el actual estado de Jalisco y posteriormente le siguieron otras provincias, hasta conformar el “nuevo estado moderno”.

Sin duda, la Constitución dio vida a los poderes federales y en menor grado a los estatales; en ésta se crean tres órganos de poder, que son los que actualmente conforman la Constitución Política, estos son: El Ejecutivo, cuyo poder reside en el presidente de la república; el Legislativo, conformado por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores); y el Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el ámbito estatal también se formaron con estos tres órganos, salvo pequeñas variaciones. Con ello se le da autonomía a los Estados y se designan sus competencias, aunque limitadas, después de definir las del ámbito nacional.

Posteriormente, entre fuertes pugnas entre conservadores y liberales, en 1835 se establecen las “Bases Constitucionales” que estableció de “nuevo” el régimen centralista, debido en parte a que se afectaron intereses del ejército, pero principalmente de la iglesia en el gobierno de Gómez Farías, con lo cual se da origen en 1836 a las denominadas siete Leyes Constitucionales las cuales

¹⁵ González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, UNAM, 1995. Citado por Marcela Astudillo, pp. 22.

eliminaban el carácter de Estados a las provincias mexicanas, que habían logrado en la constitución de 1824, y en su lugar se les nombraba departamentos que estarían a su vez divididos en distritos (hoy los conocemos como municipios). Cabe hacer referencia que en este momento se eliminaban todas aquellas facultades que se les habían otorgado a los estados en la Constitución recientemente derogada, es decir, comenzaba un período en el que la autonomía estatal era nula, ya que el poder estaba conferido al gobierno central. A la par de esto se creó un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, que tenía como funciones ----una especie de tribunal conciliador---- dirimir controversias entre los poderes, además contaba con la capacidad de anular actos que según este tribunal, considerará que afectaba o violaba la Constitución.

Esta etapa del México independiente trajo consecuencias fatales para el país, ya que es en este período en donde se comienza a sentir la presión de las provincias de separarse, al menos que se estableciera de nuevo el pacto federal, un ejemplo muy claro lo dio la provincia de Texas, que a la postre (1844) terminaría formando parte de los Estados Unidos que en ese año reconocía la independencia de Texas.

En 1841 se firman las “Bases de Tacubaya”, tres años después que se impugnara el congreso conservador, las cuales suspendían el orden constitucional y las denominadas “Leyes Constitucionales” y con ello se llama a redactar una nueva constitución cuyo fin era redefinir el federalismo.

Este pequeño periodo “oscuro” para el federalismo terminó con el restablecimiento de la constitución de 1824¹⁶, mientras se decretaba una nueva constitución, por el momento los Estados recobraban sus atribuciones de la constitución del 24 y se decretaba que las asambleas departamentales pasarían a ser legislaturas locales (estatales).

¹⁶ Decreto de Mariano Salas, entonces jefe del Ejército Supremo.

Comienza un nuevo período en la vida de la nación mexicana bajo el sistema federal que perduraría hasta la fecha. Luego de un amplio debate entre quienes se oponían al sistema federal y quienes lo apoyaban, en 1854 se proclamó el Plan de Ayutla que desconocía al gobierno de Santa Anna que daría paso, dos años más tarde (18 de febrero de 1856), bajo el gobierno de Comonford, al nuevo congreso constituyente que dio origen a la constitución de 1857, con la cual se consolida el federalismo en México. Cabe hacer mención que con el Plan de Ayutla se crearon tres leyes: la Ley Juárez (1855), la Ley Lerdo (1856) y la Ley de Iglesias (1856), ante la anuencia del clero y los conservadores, estos últimos en menor grado. Es así como concluía una etapa más en la historia de México por la lucha de un sistema de gobierno que representara los intereses de las provincias y de los mexicanos.

Después de aproximadamente tres décadas de cruentas luchas y debates entre liberales y conservadores, que condujo a problemas económicos, políticos, sociales e intervenciones extranjeras, se consagra el federalismo en la constitución de 1857.

La constitución de 1857 quedó integrada por ocho títulos y 128 artículos que hablaban de los derechos del hombre, la soberanía nacional y la división de poderes. Sin embargo, esta constitución careció de elementos y acuerdos sustanciales para el federalismo tal y como lo concebimos en nuestros días, es decir, no se definieron a detalle las relaciones fiscales entre la federación y los estados, así como las facultades a cada nivel del gobierno

Debido a lo fragmentada que se encontraba la nación mexicana después de reinstalar los poderes federales que la constituían como una nación de corte federal y al enorme descontento social se abre paso a la Revolucionaria de 1910-1920. La Revolución Mexicana tenía como uno de sus “propósitos lograr la practica efectiva del federalismo”¹⁷.

¹⁷ Marcela Astudillo, *op. cit.* pp. 47

Dentro de estos propósitos, aunque en menor grado, también se buscaba el reconocimiento del municipio libre, a esto hacía referencia Don Venustiano Carranza, cuando afirmaba que “la libertad municipal era la base de la democracia y la restitución de la libertad de los municipios”. Dos años más tarde (1916) de que Carranza estableciera la libertad de los municipios, el General Emiliano Zapata promulgaba la “Ley General sobre Libertades Municipales” en la que se establecía la autonomía política, económica y administrativa de los municipios.

De esta manera es como se llega a la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, una vez consumada la Revolución constitucionalista que iniciara Don Venustiano Carranza. El jefe constitucionalista consideraba que “las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal”¹⁸.

La Constitución de 1917, permite organizar a los poderes federales y a sus estados asociados de modo tal que se crea el Estado Federal, el cual otorga a los estados la seguridad de que los poderes de la Unión no tendrán más actividad que la pactada y definida en el texto constitucional y que por lo tanto las constituciones de los estados miembros, como expresión de la soberanía y autonomía forman parte del orden jurídico del país, que necesariamente deben sujetarse al orden federal y es precisamente el hecho de que la Constitución sea suprema, para garantizar la eficacia del federalismo, permitiendo así el pleno ejercicio de la soberanía de los estados.

La coordinación fiscal tiene una historia de intensos debates entre la federación y los estados en la búsqueda del propósito fundamental de llegar a tener un sistema fiscal unificado en el país que fuese promotor del desarrollo de las regiones del país y factor de estabilidad de las finanzas públicas.

¹⁸ Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, pp. 28.

Los pronunciamientos iniciales para lograr esa unificación se expresaron en las Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947) de las que surgieron algunos acuerdos para emprender la coordinación y participación en impuestos especiales.

Con la promulgación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1948, se logra institucionalizar el esquema de participaciones en ingresos por impuestos federales. No obstante, la incorporación de los gobiernos estatales a dicho esquema fue lenta; sólo hasta inicios de los años setenta se logró que la totalidad de las entidades federativas se coordinara con la federación en ese tipo de impuestos a partir de haber incrementado el incentivo de la participación en los impuestos federales.

En ese lapso se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal (1953) como parte de las recomendaciones y acuerdos que surgieron de la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, que representa un precedente importante en el proceso de configuración de lo que a partir de 1980 se conocería como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

La paulatina institucionalización de ese sistema tuvo, en las reuniones de tesoreros de los gobiernos estatales, una clara intención por avanzar en el fin último de la coordinación intergubernamental. De ese modo en 1978, con la propuesta de un nuevo esquema de coordinación entre la federación y los estados en el contexto de las expectativas de una amplia disponibilidad de recursos fiscales en el país, se promulgó una nueva Ley de Coordinación Fiscal, en la que se llegaba finalmente a cumplir la añeja aspiración de disponer de un sistema fiscal unificado.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se concibió como un mecanismo a través del cual los estados que autónomamente decidieran coordinarse con la Federación en materia fiscal participarían de la recaudación federal a cambio de eliminar los gravámenes locales: impuestos, derechos,

productos, aprovechamientos y otros que se puedan considerar fuera de los anteriores.

Los objetivos de este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consistieron en fortalecer el federalismo; incrementar las participaciones federales a favor de estados y municipios; equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva; y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se buscaba, adicionalmente, modernizar el sistema fiscal del país como parte del saneamiento de las finanzas públicas. Uno de los principales motivos por los que se creó la LCF fue evitar la múltiple tributación. Por medio del SNCF las entidades federativas y la Federación firmarían convenios de colaboración fiscal que incluyeran a los gravámenes existentes y al nuevo impuesto que sustituiría al ISIM, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). De esta forma, la Federación se encargaría de cobrar los impuestos y de repartir lo recaudado por medio de las participaciones, evitando la concurrencia impositiva

Casi desde su entrada en vigor la Ley ha registrado múltiples modificaciones, algunas de ellas para elevar el porcentaje de los recursos de los fondos (General de Participaciones, Complementario Financiero y de Fomento Municipal), otras, para modificar los criterios de asignación de las transferencias entre las entidades federativas, dichos criterios los mencionaremos mas adelante.

Una de las reformas más importantes fue la de 1989 cuando se cambia el criterio de asignación para incorporar al de Población, lo cual implicó un ajuste muy significativo a favor de las entidades relativamente más pobres. Ello fue en respuesta a los debates sobre los criterios resarcitorios y redistributivos del federalismo fiscal que han estado presentes a lo largo de la existencia del pacto fiscal de México; hoy en día ese debate se encuentra vigente

Otra de las modificaciones estructurales más recientes en la Ley, se refiere a la incorporación del Capítulo V relativo a los objetivos y reglas para distribuir los fondos presupuestales de las aportaciones federales del presupuesto federal en

1998, como parte de la política de descentralización del gasto federal a los gobiernos locales.

El Sistema de Coordinación Fiscal comenzó a operar en 1980 y, desde un principio, el objeto de su creación fue coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal; así como establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los mecanismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal, LCF).

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció un Sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que los gobiernos estatales y municipales que decidieran adherirse a través de la firma de un convenio con la Federación, recibirían porcentajes fijos de toda la recaudación de impuestos federales durante un año fiscal y, en consecuencia, deberían suspender los impuestos estatales y municipales que se contrapusieran con las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, así como la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos.

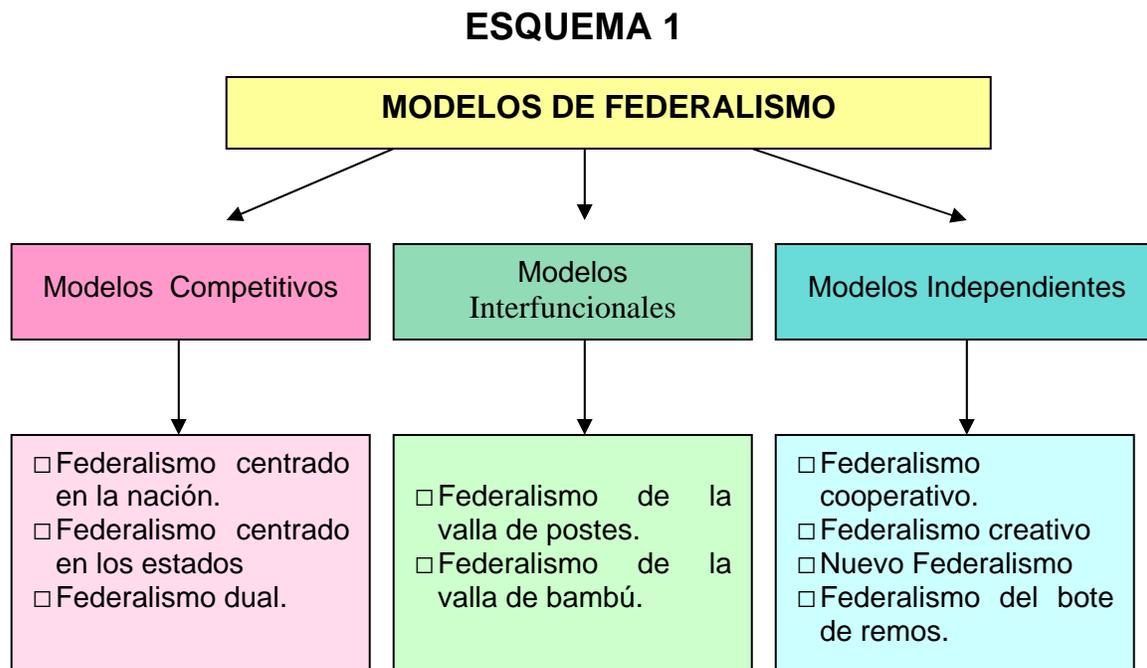
1.2.3. MODELOS DE FEDERALISMO¹⁹

Después de que se establece la relación de la federación con los gobiernos subnacionales, y más aun aclarando mediante leyes y la constitución el papel de cada una, tenemos que la manifestación del **Federalismo**, se constituye de diferentes formas y estas radican en la distribución de competencias y responsabilidades que van desde sistemas en los que el gobierno central es relativamente débil y los gobiernos subnacionales son los predominantes, hasta

¹⁹ Ayala Espino José, “Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público”, Ed.Diana, México, D.F. 2000. pp. 296

sistemas en donde el gobierno central detenta la mayor parte de la autoridad y los gobiernos subnacionales juegan un papel relativamente menor, y dado que la división de competencias y responsabilidades puede cambiar a través del tiempo, otorgando algunas al gobierno central, otras a los gobiernos subnacionales, o en otros casos, pueden considerarse responsabilidades compartidas, existe una gran variedad de modelos del federalismo.

En el esquema 1 se muestran federalismo se identifican los siguientes modelos que dirigen sus características hacia aspectos significativos de las relaciones intergubernamentales y la toma de decisiones:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE AYALA ESPINO²⁰

a) Modelos competitivos:

Este tipo de modelos destacan la competencia entre los niveles de gobierno en el sistema, de modo tal que consideran que el federalismo es una especie de

²⁰ Ayala Espino José, “Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público”, op,cit... pp 297

juego de suma cero, en donde la existencia dada de competencias, es decir cualquier esfuerzo que realice alguno de los ámbitos de gobierno por apropiarse de mayores competencias significará la pérdida para otro ámbito de gobierno. Este conjunto, de modelos competitivos tienden a ignorar la posibilidad de que los ámbitos de gobierno puedan ganar simultáneamente. Estos modelos no consideran la participación de los municipios.

Federalismo Centrado en el Gobierno Central.- De acuerdo con este modelo, el gobierno central es la fuerza predominante en el sistema. A este modelo se le asocia con una actividad extendida del gobierno nacional; con una interpretación amplia de las competencias del gobierno central y con la tesis de que dejar la solución de los problemas a los gobiernos subnacionales resultaría en falta de acción o una respuesta ineficaz y confusa sin un plan de acción coherente.

Federalismo Centrado en los Gobiernos Subnacionales.- En este modelo los estados se perciben como la fuerza predominante en el sistema federal, ya que se les ve con mayor capacidad de acercarse a los problemas y necesidades de la población se perciben como la fuerza predominante; estos gobiernos se perciben más cercanos al ciudadano, y más capaces de adaptarse a la variedad de problemas y preferencias de la población de un lugar del país a otro.

Federalismo Dual o de “pan de capas”.- Este modelo sostiene que cada nivel de gobierno, nacional o estatal, es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad.

b) Modelos funcionales:

Estos modelos hacen hincapié en las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos, por lo que, tienden a sobrevalorar el grado de consenso dentro de las especialidades funcionales. En estos modelos las divisiones

importantes del federalismo no son tanto las divisiones horizontales entre ámbitos de gobierno, sino las divisiones verticales entre las funciones de gobierno.

Federalismo de Valla de Postes.- Es un modelo en el que las funciones principales del sistema federal recae en las diversas burocracias especializadas por funciones, y no en la burocracia central, señalando así que las relaciones intergubernamentales se deben centrar fundamentalmente entre funcionarios de los diversos ámbitos de gobierno pero de la misma especialidad, lo que haría más eficiente el funcionamiento del sistema federal. Este modelo supone un alto grado de concordancia dentro de la especialidad funcional y de la uniformidad de los requerimientos de los ciudadanos dentro de todo el espacio territorial.

Federalismo de la Valla de Bambú.- Este modelo exalta la importancia de las relaciones verticales como horizontales en el sistema federal, al mismo tiempo que fija una “valla” de contención frente a las presiones ejercidas por los funcionarios federales.

c) Modelos interdependientes:

Estos modelos enfatizan las responsabilidades compartidas, en diversos grados y están basados en la compartición de las competencias y las responsabilidades en donde los diversos ámbitos de gobierno trabajan en la búsqueda de objetivos compartidos. Todos pueden ganar simultáneamente.

Modelo Cooperativo.- Este modelo enfatiza el valor de la cooperación entre los ámbitos de gobierno en virtud de que considera que los esfuerzos conjuntos pueden producir mejores resultados que cualquier ámbito actuando solo. El federalismo cooperativo refleja enormemente el volumen de las interacciones que pueden surgir en un sistema federal.

Federalismo Creativo.- Este modelo subraya la necesidad de concebir y poner en práctica nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno e

incluso con el sector privado, es decir concibe necesaria la asociación de los diferentes ámbitos de gobierno, así como con el sector privado, para el desarrollo de soluciones y cuando sea necesario, nuevas organizaciones para atacar los males de la sociedad.

Nuevo Federalismo I.- Este modelo es un esquema de federalismo cooperativo pero combinado con federalismo dual, reconoce el valor de compartir, pero sostiene que el gobierno central tiende a crecer demasiado y a ser demasiado curioso, particularmente a través de los programas de transferencias para propósitos definidos en forma muy estrecha junto con sus regulaciones asociadas. “La idea originada por el presidente Nixon consistía en un ingreso compartido, es decir en una transferencia generosa de recursos del gobierno federal a los estatales , y de permitir, en el nivel local, el uso deliberadamente discrecional y liberal de los recursos propios.”²¹

Federalismo de Bote de Remos.- Este modelo concibe sistema federal en términos de tres personas en un bote (Gobierno Central, Estados y Municipios); cuando alguno de los tres deja de remar, el bote se hace más lento y son más vulnerables al entorno. En este modelo la cooperación es posible, pero también lo es el conflicto, además de que no se considera que sea como los juegos de suma cero, ya que si la coordinación se logra, el beneficio será para todos.

²¹ Ayala Espino José, “Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público”, op,cit... pp 298

1.3. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las transferencias intergubernamentales son la piedra angular del financiamiento para los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo y transición. Las transferencias ofrecen algo para ambas partes: permiten que el gobierno central mantenga control sobre el sistema financiero público, a la vez que permiten canalizar el dinero hacia los presupuestos del gobierno provincial y local. Sin embargo, el término general de las transferencias se refiere a un conjunto de diferentes tipos de instrumentos para el financiamiento público: Asignaciones, impuestos compartidos, subsidios y subvenciones son unas clases. En algunas ocasiones, estas transferencias pueden estar diseñadas para tener un efecto muy centralizador, mientras que otras son descentralizadoras. Pueden diseñarse para abordar una amplia variedad de cuestiones. Algunas constan en las Constituciones políticas nacionales, mientras que otras se han creado mediante decretos presidenciales o legislaciones, en algunos casos en leyes que se promulgan en forma anual.

Las transferencias son características de los países con gobiernos federales, aun que es importante mencionar que en los países con gobiernos no federales también existen. En los gobiernos federales se tienen jurisdicciones relativamente grandes, en especial los gobiernos centrales, suelen complementar los ingresos de las unidades públicas en niveles más descentralizados con transferencias de fondos. Estas transferencias son de dos tipos básicos: condicionales e incondicionales. En el caso de las primeras, el concedente define, en cierta medida al menos, los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos; cuando son incondicionales no hay tales especificaciones, de forma que el gobierno puede emplear las transferencias de acuerdo con su propio conjunto de prioridades.

En el caso mexicano, existen distintos modelos para realizar las transferencias entre niveles de gobierno. Uno consiste en la transferencia de ingresos: el gobierno federal actuó como agente recaudador de impuestos a nombre de los gobiernos locales con el propósito de aprovechar las economías de escala del sistema de recaudación. El sistema de transferencias de ingresos basadas en la repartición se apoya en el potencial de la base tributaria de cada zona, pero también puede comprender cierto grado de necesidades de gasto de la región. La capacidad de redistribución depende de la voluntad de los estados ricos de pagar más impuestos para transferir recursos a los estados pobres a fin de evitar la migración y la formación de cinturones de pobreza en los estados de mayores ingresos relativos. Un sistema alternativo consiste en conceder una mayor autonomía fiscal a los niveles locales de gobierno, lo cual puede lograrse concediendo a estos últimos una mayor libertad para establecer impuestos. Esto puede permitir a los gobiernos locales mayor flexibilidad para adecuar las estructuras fiscales locales y las nacionales.

Las transferencias federales en México consisten en los recursos que la federación, las entidades y los municipios acordaron recaudar en conjunto, para que a posteriori se redistribuyeran entre todos los niveles de gobierno, para que estos a su vez cumplan con las obligaciones emanadas por el pacto fiscal correspondiente. El modo de operación de esta distribución está plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal²², en donde se han planteado todos los derechos y obligaciones de estas así como las fórmulas y mecanismos de distribución de las diversas transferencias que existen en nuestro país, las cuales están comprendidas por Participaciones, Aportaciones, Aportaciones por Acciones Convenidas, Programa Apoyo para el Fortalecimiento Entidades Federativas y el Fondo de Infraestructura para los Estados.

²² Ley de Coordinación Fiscal: Tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

1.3.1. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28)

Las Participaciones Federales son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas de la recaudación de impuestos federales. El gobierno federal les transfiere recursos por ley, mediante el Sistema de Coordinación Fiscal, separando de dichas transferencias en las que le corresponde al Distrito Federal y las originadas en el resto de las entidades federativas.

Existe un mecanismo claro para la determinación y asignación de dichas transferencias, cabe mencionar que la aplicación estos recursos es competencia únicamente de las entidades federativas, por lo que el uso que le den es de carácter libre y no tiene destino específico o “etiqueta”, esto provoca a su vez que la fiscalización de su aplicación corresponda a los órganos de auditoría estatal y municipal, y por ende es el Congreso Local el organismo al que se le rinden cuentas de estos. Otra característica que hay que resaltar es que estos ingresos pueden darse en garantía para la solicitud de un préstamo, o contratación de deuda por parte de la entidad.

Las participaciones se reciben a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980, mediante el cual, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales. Con el SNCF se logró evitar la doble tributación y otras prácticas, a la vez que se incrementó la recaudación.

Las participaciones federales provienen de la Recaudación Federal Participable (RFP), que según el artículo 2, segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal se integra por:

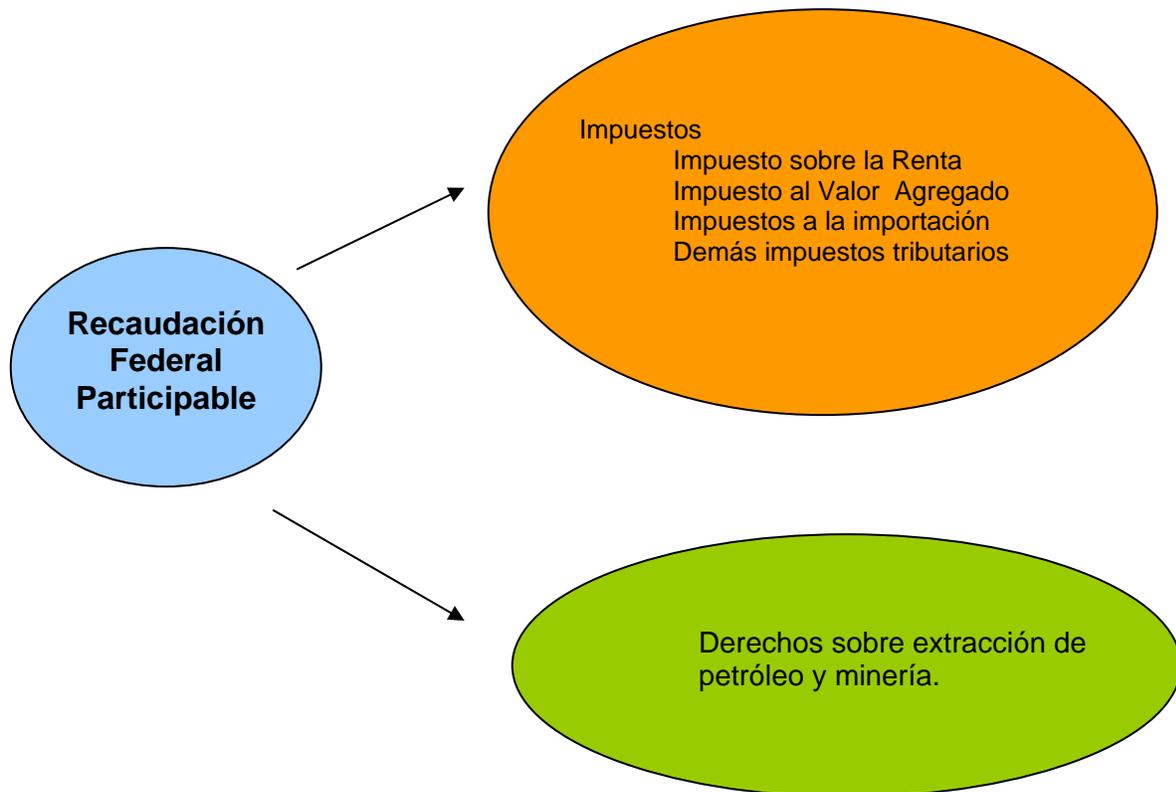
- + La recaudación que obtenga la Federación por todos sus impuestos
- + La recaudación por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería

SUBTOTAL

- Total de las devoluciones por los conceptos arriba mencionados
- Derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo
- Incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa
- Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos
- Parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios
- Parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes
- Excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 5% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130y 158 de la Ley el Impuesto sobre la Renta.

Como se muestra en el esquema número 2 , la RFP esta constituida por los ingresos totales que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos, en está no se incluyen los derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo, así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación de IEPS que se distribuya a las entidades como participaciones directas, ni el 6% sobre premios de loterías, rifas, sorteos, ni la parte de la recaudación que le corresponde a las entidades respecto a los pequeños contribuyentes que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes.

ESQUEMA 2



Nota: Ambos conceptos de la RFP son considerados después de la devolución de los mismos conceptos Fuente: @regional con información de la Ley de Coordinación Fiscal.

Una vez definido el concepto de RFP, podemos decir que las participaciones emanan del 20 por ciento de esta, a dicho porcentaje se le conoce como Fondo General de Participaciones, ese fondo a su vez se encuentra distribuido de la siguiente manera:

1.- El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45. 17%, en los términos del artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, en el cual se encuentra determinada la fórmula de distribución de esta segunda parte, tomando como base los impuestos asignables, o federales que son responsabilidad de la Entidad cobrar; dichos impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

III.- El 9. 66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

Al Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A²³. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas

²³ Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a).- Licencias de construcción.
- b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d).- Licencias para conducir vehículos.
- e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a).- Registro Civil
- b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.

conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A²⁴ del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios. En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo. Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

²⁴ **Artículo 17-A.-** El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes. En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Banco de México, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado. Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este Artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate. Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será

hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios

deducible ni acreditable. Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1. Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10%. Dicha actualización se llevará a cabo a partir del mes de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento. Para la actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el mes en el que éstas se actualizaron por última vez y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período. El Servicio de Administración Tributaria realizará las operaciones aritméticas previstas en este artículo y publicará el factor de actualización así como las cantidades actualizadas en el Diario Oficial de la Federación. Para determinar el monto de las cantidades a que se refiere el párrafo anterior, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, dicho monto se ajustará para que las cantidades de 0.01 a 5.00 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior y de 5.01 a 9.99 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior.

Código Fiscal de la Federación 31 de diciembre de 1981, última modificación 31-12-2004

de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”²⁵

La distribución del monto de participaciones se expresa en la ecuación siguiente:

$$FGP_t^I = FGPI_t^i + FGPII_t^i + FGPIII_t^i$$

Donde:

FGP_t^i = Total de participaciones correspondientes a la entidad I, en las tres partes del FGP.

$FGPI_t^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la primera parte de FGP.

$$FGPI_t^i = \left(\frac{P^i}{P^n} \right) 100 = CDI$$

$FGPII_t^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la segunda parte de FGP.

$$\left(\frac{CP^{i-1} * IA^{i-1}}{IA^{i-2}} \right) = CE_{II} \quad \left(\frac{CE_{II}}{\sum_{1-32}^i CE_{II}} \right) 100 = CD_{II}$$

$FGPIII_t^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la tercera parte de FGP.

²⁵ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 2.

$$\left(\frac{P^n}{\sum FGPI + \sum FGPII} \right) = In \quad \left(\frac{In}{\sum_{i=1-32} In} \right) 100 = CDIII$$

Los coeficientes de distribución obtenidos en cada una de las tres partes del FGP se aplicarán sobre el monto obtenido después de aplicar el factor de distribución del FGP (20%) a la Recaudación Federal.

$$\left(\frac{FGPI + FGPII + FGPIII}{\sum Participaciones} \right) 100 = Co$$

El coeficiente efectivo obtenido de la fórmula para la coordinación en derechos del FGP será aplicado al monto obtenido después de aplicar el factor por la coordinación (1%) a la RFP.

P^i = Población de la entidad

P^n = Población Nacional

CDI = Coeficiente efectivo de la primera parte.

CD_{II} = Coeficiente efectivo de la segunda parte.

CD_{III} = Coeficiente efectivo de la tercera parte.

CP^{i-1} = Coeficiente de participaciones de la 2da parte del FGP del año inmediato anterior

IA^{i-1} = Impuestos asignables del año inmediato anterior

IA^{i-2} = Impuestos asignables de dos años anteriores

CE_{II} = Coeficiente preliminar

$FGPI$ = Fondo General de Participaciones Primero

$FGPII$ = Fondo General de Participaciones Segundo

$FGPIII$ = Fondo General de Participaciones Tercero

In = Inversa per cápita

Co = Coeficiente Efectivo

La ecuación incluyendo los recursos correspondientes a las entidades provenientes de la Coordinación en Derechos y Bases especiales de Tributación, la ecuación queda de la siguiente forma:

$$FGP_t^i = FGPI_t^i + FGPII_t^i + FGPIII_t^i + CD_t^i + BET_t^i$$

Por otro lado las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

1.3.2. APORTACIONES

La desigualdad regional es un problema que aqueja a nuestro país, y es que el sureste mexicano siempre se ha encontrado rezagado, pese a que desde siempre se han hecho esfuerzos (algunos mas grandes que otros) para lograr un desarrollo homogéneo de las regiones, esto no ha podido ser alcanzado hasta el momento, sin embargo la necesidad homogeneizar las regiones del país y de procurar la igualdad social y la equidad, provocó que en los 70s se creará un organismo que se encargara de coordinar y promover las obras de infraestructura que se requerían para lograr el desarrollo en los tres ordenes de gobierno, (federal, estatal y municipal), dicho organismo surge por decreto presidencial y es denominado Comité de Promoción del Desarrollo Económico (COPRODES), otra de sus finalidades era evitar la duplicidad de esfuerzos.

Los COPRODES fueron resultado de una nueva visión de política económica que debatía la importancia del combate a la pobreza, mediante un mecanismo intersectorial para impulsar el desarrollo de las zonas marginadas a partir de la construcción de obras de infraestructura agropecuaria, el fomento de proyectos productivos y la creación de fuentes de trabajo y dotación de servicios básicos a las comunidades rurales. Se encontraban integrados por los titulares de las diferentes secretarías que laboraban en los estados, así como de representantes de los principales sectores de la sociedad, llevando a cabo las siguientes funciones:

- Promover la actividad de todos los sectores de la población para acelerar el desarrollo socio-económico del estado;
- Fomentar la capacitación de los recursos humanos e incrementar el desarrollo del empleo rural y urbano;
- Contribuir en el análisis de los asuntos educativos de la Entidad;

- Propiciar la explotación y aprovechamiento de los recursos agrícolas, ganaderos, silvícolas, hidráulicos, pesqueros mineros, y otros que se consideren importantes, así como su transformación industrial y su comercialización;
- Alentar el establecimiento de empresas agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueros, turísticas y de servicios entre otras;
- Colaborar en la observación de las leyes correspondientes en lo relativo a la conservación de los recursos naturales e incrementar su racional y mejor aprovechamiento para mayor beneficio de la colectividad;
- Proponer medidas de planeación y fomento económico para el desarrollo de la Entidad;
- Asesorar a las autoridades y a los sectores de la población de la Entidad, en la preparación y ejecución de los proyectos relacionados con el desarrollo socioeconómico del Estado.

La creación de estos comités estableció las bases de la coordinación sectorial y regional en los estados, y para 1981, éstos fueron sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), los cuales pasaron de tener carácter federal, a ser estatales.

En 1976 se establece la creación de los Convenios Únicos de Coordinación a celebrar entre el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales, los cuales se constituyeron como un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero con el objetivo de coordinar acciones entre estos ámbitos de gobierno, con la intención de hacer más eficientes las tareas del gobierno.

El objetivo principal de estos convenios es el de prestar una mayor atención a las necesidades regionales del momento, y así lograr un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados, en vista que los Gobiernos Estatales representan el vínculo más fuerte para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, ya que estos tienen toda la información acerca de sus carencias y necesidades.

La descentralización de la función pública que se derivó de estos convenios, acarreó dos circunstancias particulares; la ejecución directa del ámbito estatal en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local, y la segunda, la transferencia de recursos económicos y técnicos realizada del ámbito Federal al estatal para la realización de los programas prioritarios tales como:

- ◆ Agua potable y alcantarillado rurales
- ◆ Obras en cabeceras municipales
- ◆ Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- ◆ Construcción y rehabilitación de la vivienda popular
- ◆ Casas de cultura
- ◆ Instalaciones deportivas
- ◆ Cárceles y penitenciarias
- ◆ Caminos Rurales
- ◆ Carreteras estatales
- ◆ Carreteras urbanas
- ◆ Pistas aéreas
- ◆ Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares
- ◆ Construcción y reparación de centros y casas de salud asistencial

A principios de 1977 el Ejecutivo Federal promovió entre las Entidades Federativas una Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, la cual tenía como funciones: apoyar la operación de los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados, además de diseñar y operar los mecanismos de coordinación para la instrumentación y adecuación de las normas y lineamientos de los procesos de planeación y programación - presupuestación regional, coordinar la integración, operación y seguimiento del convenio único de coordinación Federación Estados, apoyar el seguimiento de los programas y presupuestos del Gobierno federal en las Entidades Federativas y la promoción y participación de las dependencias y autoridades competentes para el oportuno

ejercicio del gasto publico , así como el dictamen para la determinación del monto de los apoyos financieros a los estados.

Con la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y la creación de la Dirección General de Fomento Estatal, se estableció un esquema de atribuciones y responsabilidades para cada ámbito de gobierno en la operación de la inversión pública.

En 1983 los CUC se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), esto con la finalidad de fortalecer al Municipio y así poder incorporarlo a un desarrollo regional homogéneo, dichos convenios fueron concebido como instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros ideales para impulsar y fomentar el desarrollo integral del país dentro de una sociedad mas equitativa.

Por medio de los CUD se unificaron los mecanismo de acción para el desarrollo regional en una sola modalidad programática denominada Programas de Desarrollo Regional, con la intención de dar respuestas a las necesidades primordiales de los Estados y Municipios, mediante los Programas de: Infraestructura Básica de Apoyo e Infraestructura para el Desarrollo Social y Productivo.

Finalmente los CUD fueron actores fundamentales para la descentralización de la vida nacional, ya que por medio de ellos se estableció el mecanismo para efectuar las transferencias de recurso financiero, materiales y humanos.

La descentralización de los recursos ha pasado por varios procesos y los intentos por otorgar autonomía a las Entidades se ha incrementado en los últimos tiempos y es por eso que al mirar atrás podemos observar que se ha avanzado mucho en esta materia, sin embargo aun falta camino que recorrer.

Para 1995 nacen como consecuencia de una nueva posición de las relaciones intergubernamentales las Aportaciones Federales, las cuales se proyectan en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, en el que se plantea la necesidad de crear un nuevo federalismo basado en el reconocimiento de la autonomía de los tres ordenes de gobierno y el respeto a dicha autonomía, lo se obtiene como consecuencia de una redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del Gobierno Federal Hacia los tres órdenes de gobierno Estatal y Municipal.

Las aportaciones Federales o Ramo 33 es el rubro de gasto más amplio del presupuesto federal. Es asimismo, la principal fuente de financiamiento del gasto social y el instrumento que sustenta la descentralización.

Como consecuencia de esta nueva visión se crea el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y con ella el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con esto se comienza a observar el nuevo proceso de descentralización.

Se trata de recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, a través de siete fondos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos relacionados con la educación básica y normal, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública.²⁶

²⁶ Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, 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 esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

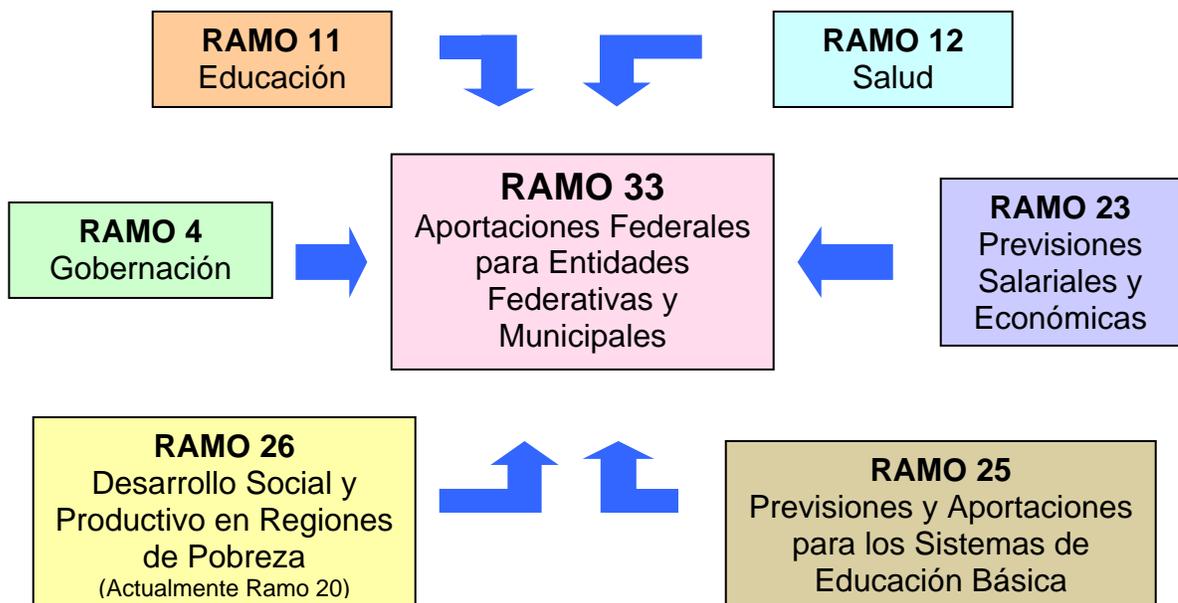
VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Las Aportaciones se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y cada uno de los siete fondos tiene un destino específico, la fiscalización de éstas corresponde en primera instancia a las autoridades estatales y posteriormente federales, sin embargo las autoridades que intervienen son las federales, otra de sus características es que nunca se pueden aplicar como garantía para un préstamo, además de establecerse específicamente los fondos y los montos que corresponden a los municipios, el mecanismo para su distribución no es tan específico como el caso de las Participaciones.

ESQUEMA 3

INTEGRACIÓN DEL RAMO 33



1.3.2.1. FAEB. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Antecedentes

Los antecedentes del FAEB, datan de 1983, cuando el Ejecutivo Federal emite un decreto en el que se expone a las Entidades la celebración de convenios de coordinación, para el mejoramiento de los sistemas educativos estatales, esto con la intermediación de la Secretaría de Educación Pública. La creación de dichos Convenios establece una coordinación entre las entidades y la federación, así mismo la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

El mencionado decreto estableció la modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública con la finalidad de cambiar la denominación de las Delegaciones generales por Unidades de Servicios Educativos a descentralizar, conservando sus funciones.

En 1992 se firmaron los convenios, que en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, fueron formalizados por ambos ordenes de Gobierno, lo convenido en dichos documentos se basaba en que el Ejecutivo Federal se reservaría las funciones relativas a la rectoría de la educación nacional dando paso a los Estados de operar y administrar los servicios educativos correspondientes a la educación básica, por lo anterior el Ejecutivo Federal transfirió a los estados los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes para la realización de sus nuevas funciones.

En 1993 el Ejecutivo Federal utilizó el Ramo 25 de su Presupuesto de Egresos para incluir los recursos correspondientes a cubrir las responsabilidades que se habían transferido en los convenios. En 1998 el Ramo 25 cedería la mayor parte de sus recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Determinación y Distribución

Su monto se determina exclusivamente a partir del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, así como de los recursos presupuestarios transferidos al mismo Fondo durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones autorizadas y la actualización de los gastos de operación, (LCF art. 27)

“El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.”²⁷

1.3.2.2. FASSA. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Antecedentes

El FASSA tiene como antecedente básico la descentralización de los Servicios de Salud, sin embargo es importante señalar que este fue un esfuerzo que se realiza paulatinamente. En 1983 el Ejecutivo Federal emite un decreto donde se establecen las bases para la descentralización, en él se establece que los servicios de salud están sujetos a los lineamientos del Ejecutivo Federal y con esto a las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto y a los Convenios derivados de ella.

El decreto de 1984 habla de la descentralización inminente de la federación a las entidades, y con esto de la transferencia de obligaciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a los estados, al mismo tiempo que determina que las obligaciones también transferidas abarcan el Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria, denominado IMSS-COMPLAMAR.

El desarrollo del proceso de descentralización se hizo posible en dos etapas: La primera como una coordinación de la programación que permitiera acercarse de manera progresiva a las instituciones de salud con las entidades, y la segunda: Por medio de un proceso integral en el cual la Secretaría de Salud capacito a las entidades de modo tal, que ellas pudieran cumplir con esta función de una manera eficiente.

²⁷ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 27.

Entre 1984-1984 14 Estados firmaron los acuerdos de coordinación para la integración orgánica. Para 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial mediante el cual quedó constituido el Consejo Nacional de Salud, como la instancia permanente entre la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal, para la planeación, programación y evaluación de los Servicios de Salud en toda la república. No fue sino hasta 1996 con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud cuando se establecieron los lineamientos generales para la descentralización, el mencionado acuerdo sentó las bases de la descentralización y el cual fue firmado por las 32 entidades finalizándose hasta 1997.

Para 1997 se concentraron los recursos presupuestarios correspondientes a las transferencias establecidas en los acuerdos antes mencionados, en el Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo un solo programa denominado “descentralización de los Servicios de Salud”.

Determinación y Distribución

Su monto anual se determina en función del inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, los recursos presupuestarios transferidos al mismo FASSA durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones autorizadas y los gastos por concepto de servicios personales, así como por los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud.

El monto de los recursos que integran este fondo se determina anualmente en el PEF a partir de los siguientes elementos:

- Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la descentralización Integral de los Servicios de Salud.

- Recursos presupuestarios con cargo a las previsiones de Servicios Personales del ejercicio inmediato anterior.
- Recursos presupuestarios transferidos por la Federación en el ejercicio inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión.
- Otros recursos que en el PEF se destinen para promover la equidad de los servicios de salud.

“El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las

entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.²⁸

1.3.2.3. FORTAMUNDF. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Antecedentes

Este fondo nace con la intención de fortalecer las haciendas públicas municipales, así como para apoyar y atender las nuevas obligaciones derivadas de las reformas que el Poder Legislativo hizo al artículo 115 de la Constitución en el año de

Determinación y Distribución

El monto de este fondo se determina anualmente y se establece en el PEF; se utiliza como base referencial el 2.35% de la estimación de la RFP que se realice para efectos del propio presupuesto de la Federación, con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente .

En el caso de las demarcaciones territoriales del D.F., los recursos les son entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero

²⁸ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 30.

calculados como el 0.2123% de la RFP en los mismos términos que el monto antes mencionado.

La distribución de los recursos de este fondo se realiza en proporción directa del número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa de acuerdo con la información más reciente que para el efecto emita el INEGI.

Para efectos de la distribución de los recursos entre las demarcaciones territoriales del D.F., el 75% del total será asignado conforme al criterio del factor poblacional residente, y el 25% restante de acuerdo al factor poblacional flotante.

1.3.2.4. FAETA. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Antecedentes

La LCF establece que su distribución se realizará mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Derivado de la Campaña Nacional Contra el Analfabetismo de 1944 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el señalamiento de una obligación de todo mexicano alfabeto que se encuentre entre los 18 y 60 años de edad, de enseñar a leer y a escribir cuando menos a otro habitante de la república que no supiera hacerlo, dicha campaña fue prolongada hasta 1975, fecha en la que se publicó la Ley Nacional de Educación para Adultos.

En 1981 se decreta la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, dicho organismo público y descentralizado promueve, organiza y

coordina la impartición de la educación básica para adultos, con fondos y aportaciones tanto del Ejecutivo Federal como de las entidades.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se contempló que todos los programas de alfabetización se incorporaran a las entidades federativas por medio de un convenio de coordinación, así como los programas de educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo. En 1998 se crea dentro de la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la federación de 1999 no se incluyeron recursos al interior del ramo 33 para este fondo, ya que estos recursos se proveyeron por medio del Ramo 11 Educación Pública, dichos recursos serían transferidos a través del Ramo 33 a las Entidades Federativas.

Determinación y Distribución

Se determina anualmente en función de los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal, así como de los recursos del FAEB durante el ejercicio inmediato anterior, adicionándole las ampliaciones presupuestarias y la actualización por gastos de operación.

“El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a

las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.²⁹

Su distribución se lleva a cabo de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del INEA, publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

²⁹ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 43.

1.3.2.5. FAM. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Antecedentes

El FAM tiene sus antecedentes desde 1961 cuando surge la necesidad de incrementar el rendimiento de los estudiantes y se otorgan a éstos desayunos escolares, así que se crea por decreto presidencial el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), para 1968 se crea también por decreto presidencial el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) el cual se orienta a la atención de niñas y niños huérfanos y con discapacidad. En 1975 se reestructura el INPI debido a la gran demanda existente convirtiéndose en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI).

Con la finalidad de homogeneizar recursos y esfuerzos se fusionan en 1977 las dos instituciones IMPI. e IMAN, dando origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

En 1986 se promulga la ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social la cual amplía las facultades del DIF otorgándole el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales de los sectores gubernamentales.

En 1995 resultado de los procesos de descentralización se suscribieron acuerdos de coordinación, mediante los cuales se transfirieron recursos económicos a los Gobiernos de los Estados, para la realización de programas encaminados a la asistencia social.

Determinación y Distribución

Destina recursos a labores de asistencia social. El monto anual del FAM se determina como el equivalente al 0.814% de la RFP; su distribución, sin embargo, carece de criterios, fórmulas y reglas en la LCF ya que en ésta sólo se refiere que éstas se harán explícitas en el presupuesto federal. Históricamente por las características implícitas del Fondo, los Estados más beneficiados son aquellos que atienden mayor número de escuelas de educación básica y superior con

necesidades de Infraestructura Educativa (ampliación, remodelación, construcción) y que asisten a un mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF.

“El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”³⁰

1.3.2.6. FAIS. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Antecedentes

El FAIS, surge en 1982 derivado de las políticas regionales establecidas en los Convenios Únicos de Desarrollo, y con la finalidad de fijar los montos que serían canalizados para las acciones de descentralización se crea el Ramo 26 de nombre “Promoción Regional”. Dicho ramo cambia su denominación en 1984 a “Desarrollo Regional”, siendo sus principales objetivos, el contribuir al desarrollo integral del país contribuyendo a la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento Municipal. En el período comprendido de 1989 hasta 1995 se le llamó “solidaridad y desarrollo Regional”, en 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se creó la Secretaría de Desarrollo Social, la cual a partir de 1993 se encargo del Ramo.

En 1996 vuelve a cambiar el nombre del Ramo 26 a “Superación de la Pobreza”, además de subdividirse en tres fondos: El Fondo de infraestructura Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la promoción del Empleo y la Educación. Para 1997 dicho Ramo se dividió en dos fondos: El

³⁰ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 41

fondo para la Promoción del Empleo y la Educación con el 35% de los recursos y el Fondo de Infraestructura Social Municipal con el 65% restante.

Pero fue en 1998 cuando el cambio de denominación se transformo a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, nombre que conservó hasta 1999, que fue el último año en que apareció en el Presupuesto de egresos de la Federación, y al que partir del año 2000 se le ha denominado Ramo 20 “Desarrollo Social”

Determinación y Distribución

Éste cuenta con un marco regulatorio que establece, de manera objetiva y transparente, la manera en que se determina su monto, así como la fórmula que debe utilizarse para la distribución de los recursos. Conforme al Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, su monto anual es equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable (RFP). Por su parte, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establece el Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

“El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios

a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”³¹

La distribución se realiza mediante criterios de pobreza extrema, con una fórmula cuyo cálculo utiliza el índice General de Pobreza (IGP), el cual sirve para identificar a los hogares clasificados como pobres; IGP considera indicadores basados en la brecha que tiene cada hogar con respecto de las normas establecidas para las siguientes necesidades Básicas.

- Ingreso per cápita del hogar con una ponderación de 0.4616.
- Nivel educativo promedio por hogar con una ponderación de 0.1250.
- Disponibilidad de espacio de la vivienda con una ponderación de 0.2386.
- Disponibilidad de drenaje con una ponderación de 0.0608.
- Disponibilidad de electricidad-drenaje para cocinar con una ponderación de 0.1140.

1.3.2.7. FASP. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Antecedentes

Destina recursos para el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de recursos humanos vinculados con la seguridad pública; dotación y equipamiento de agencias del ministerio público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios; establecimiento de la red de telecomunicaciones

³¹ Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada el 27 de Diciembre de 1978 “Artículo” 32.

e informática para seguridad pública; construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social, así como para seguimiento y evaluación de programas.

Dicho fondo tiene sus antecedentes en las reformas de 1994 a los artículos 21 y 73 fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en las bases de la coordinación en materia de seguridad pública.

En 1995 se promulga la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se establecen la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se publicó el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 en 1996, dicho programa establece que sus objetivos primordiales son: optimizar la fuerza policial, instaurar el servicio civil de carrera policial, contribuir y cooperar a la Academia Nacional de Seguridad Pública, ampliar la infraestructura carcelaria entre otros, sin embargo para cumplir los objetivos y metas contenidas en este, debe apoyarse en recursos eficientes, óptimamente utilizados, con criterios transparentes de presupuestación y evaluación, determinados a partir de las fórmulas de cobertura aprobadas por el programa. Para 1997 se firman los “Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública”, en los que se determina las aportaciones de cada ámbito de gobierno y el destino de dichos recursos.

A partir de 1998, en los convenios de coordinación se incorpora una cláusula donde se establecía la constitución de un Fideicomiso estatal de Distribución de Fondos, el cual sería compuesto por recursos del Estado, así como los correspondientes al Gobierno Federal, los cuales se transferirían a la Secretaría de Gobernación por medio del Ramo 04. En 1999 cambió a ser

presupuestados en el Fondo de Aportaciones Federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Determinación y Distribución

La integración de este fondo se efectúa a propuesta de la Secretaría de Gobernación, y la distribución de los recursos entre las Entidades federativas se da a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, durante los últimos días de enero. Su aplicación se realiza de acuerdo con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los criterios empleados en la distribución de los recursos a las entidades federativas son:

- Población de los estados y del Distrito Federal.
- Índice de ocupación penitenciaria.
- Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.
- Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura necesaria vinculada con las actividades de seguridad pública.
- Inversión en proyectos convenidos.

1.3.3. Acuerdos por Acciones Convenidas (CONVENIOS)

Los convenios son acuerdos que se realizan entre las instancias del poder ejecutivo federal y estatal con el objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país mediante la realización conjunta de acciones y programas, que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo.

Según la Ley de Coordinación Fiscal, los convenios son un instrumento integrador de la política social que conjunta en un marco único la oferta institucional del Gobierno Federal en materia de desarrollo social y la de los propios estados y municipios para dirigir de manera coordinada los esfuerzos para la superación de la pobreza y el desarrollo regional hacia áreas y sectores definidos y consensados, identificados como regiones prioritarias y de atención inmediata, así como aquellas regiones o grupos sociales que definan las partes conforme a indicadores de pobreza. Acuerdo que se realiza entre las instancias del Poder Ejecutivo Federal y Estatal con el objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la realización conjunta de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo. Debido a la creación de las aportaciones la importancia que recibían los convenios ha disminuido de manera considerable; sin embargo, aún se realizan transferencias a través de los convenios de descentralización, que actualmente son acuerdos en materia agropecuaria y de educación pública, principalmente.

Los antecedentes de este rubro se derivan de todos los convenios que se han venido haciendo desde siempre entre la Federación y los subnacionales, en vista de que exista algún tipo de vínculo que permita pernear las deficiencias de gasto que no se pudiendo subsanar por medio del Ramo 33 o de las Participaciones Federales.

1.3.4. PAFEF. Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas

El Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, inicio su operación a partir del año 2000 con el objetivo de apoyar el saneamiento financiero; a los sistemas de pensiones prioritariamente a las reservas actuariales; así como, a la inversión en infraestructura, de las entidades federativas. Están

incluidos en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación dentro del Ramo 39, hasta el año 2002 estos recursos se canalizaban a través del Ramo 23. se buscó corregir la crítica situación financiera de las entidades federativas producto de un proceso de descentralización que se caracterizó por la insuficiencia de recursos transferidos.

1.3.5. Fondo de Infraestructura de los Estados

Las oscilaciones del mercado petrolero y los diferenciales que habían existido entre la RFP estimada al inicio del ejercicio y la recaudada al final de éste, hicieron que el Congreso analizara la posibilidad de redistribuir dichos recursos excedentes, El Fondo para la Infraestructura de los Estados surge con el artículo 21 inciso "j" del decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio 2003, el cual establece que la afectación de los ingresos por el crecimiento que presente el gasto no programable del gobierno federal, deberá ser distribuido entre las entidades federativas, el Gobierno federal y PEMEX.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, establece en su Artículo 21, el destino específico de los ingresos excedentes del Gobierno Federal, una vez descontado el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, quedando como sigue:

- ◆ 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
- ◆ 25% para mejorar el balance económico del sector público
- ◆ 50% para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones de la Cuenta Pública 2001.

Estos ingresos serán transferidos a las Entidades por medio de un Fideicomiso formalmente constituido, la SHCP será la encargada de canalizar por medio de BANOBRAS.

La SHCP, es quien informa a los gobiernos estatales, sobre la distribución de los recursos, sin embargo el método de distribución de éstos es presentando a las autoridades hacendarias, por conducto de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) los proyectos elegibles, mismos que serán entregados posteriormente al Banco.

Los proyectos considerados como prioritarios, con los relativos a obras de infraestructura tales como: hidroagricolas, carreteras, transporte y alumbrado público, de agua potable y alcantarillado, drenaje y tratamiento de aguas, clínicas, hospitales, escuelas, plantas para tratamiento de basura, etc.

Capítulo II

El Crecimiento y el Desarrollo Económico en las Entidades Federativas

2. EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Mucho se ha dicho y hablado acerca de lo que se “entiende” por crecimiento y desarrollo en sus varias modalidades, desde economía y políticas hasta humano y social. De hecho en muchas ocasiones ambos conceptos se utilizan indistintamente aún y cuando tienen significados completamente diferentes en todos los contextos de aplicación. Crecimiento es la *acumulación* del recursos, mientras que desarrollo es *redistribución y cambio*. Para los economistas modernos, la idea de desarrollo económico sin crecimiento económico no existe.

Los estados mexicanos se encuentran en el año 2006 ante la encrucijada de definir sus propios objetivos y estrategias para alcanzar lo que sea posible de acuerdo a sus necesidades y posibilidades: crecimiento económico o desarrollo económico. Lo anterior puede ser fácilmente comprobado en las noticias emitidas por los medios de comunicación que ante lo cercano de las elecciones en varios estados del país, no dejan de publicar las declaraciones de los diversos protagonistas políticos. Sin embargo, esta falta de definición entre desarrollo y crecimiento se filtra en el lenguaje de los candidatos quienes prometen desarrollo sin tomar en cuenta las restricciones más básicas que existen para el crecimiento en sus lugares de campaña.

Apegándose a las definiciones del primer párrafo es posible notar que el desarrollo económico como estrategia de corto plazo sólo es posible para estados que presentan una consolidación en términos de sus sectores industrial, comercial y de servicios. Las estrategias de crecimiento económico son viables para todos los estados ya que el objetivo principal es acumular, acrecentar lo que ya se tiene para en un futuro hacer frente a los costos del desarrollo.

Para ser competitivos mundialmente es necesario pensar en que el crecimiento económico debe ser la base para el desarrollo y para alcanzarlo es necesario tener algo para redistribuir y generar nueva riqueza. Sin una buena base

económica y estabilidad industrial las empresas no pueden confiar en su planeación. La planeación estratégica basada en el crecimiento económico simplemente busca acrecentar los indicadores financieros, tal como cuando se dio el crecimiento de las fusiones y adquisiciones de empresas a finales de los ochentas y principios de los noventas. La planeación moderna en todas las organizaciones se debe basar en el desarrollo económico para cambiar, consolidar y redistribuir las ganancias generadas, caso contrario estaremos condenados a ciclos económicos cada vez más acentuados que llevan a la especulación y no generan beneficios. El desarrollo económico es la única opción que tenemos una vez que hayamos entendido que crecimiento y desarrollo no son lo mismo.

2.1. DEFINICION DE CRECIMIENTO ECONOMICO

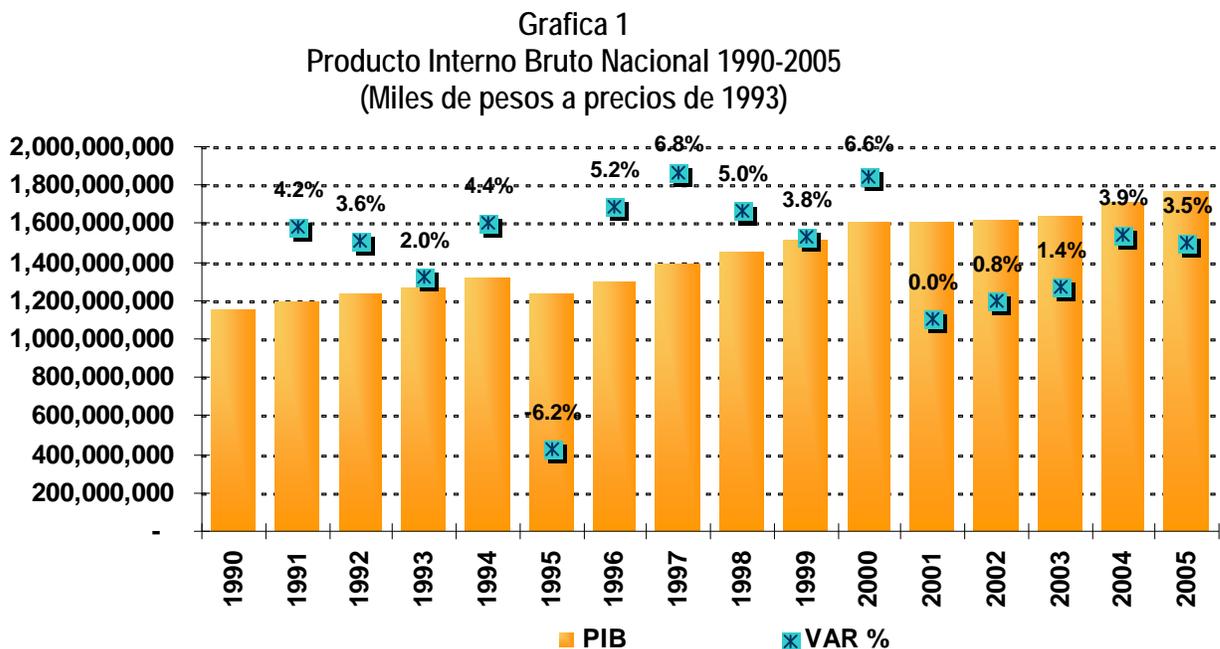
El crecimiento económico es una variable que aumenta o disminuye el producto interior bruto (PIB). Si el PIB crece a un ritmo superior al del crecimiento de la población, se dice que el nivel de vida de ésta aumenta. Si por el contrario la tasa de crecimiento de la población es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, podemos afirmar que el nivel de vida de la población está disminuyendo.

El crecimiento se puede medir en términos nominales o reales (descontando los efectos de la inflación).

La tasa de crecimiento económico se utiliza para realizar comparaciones entre distintas economías, o entre una economía y el grupo de países a la que pertenece.

2.1.1. PIB NACIONAL

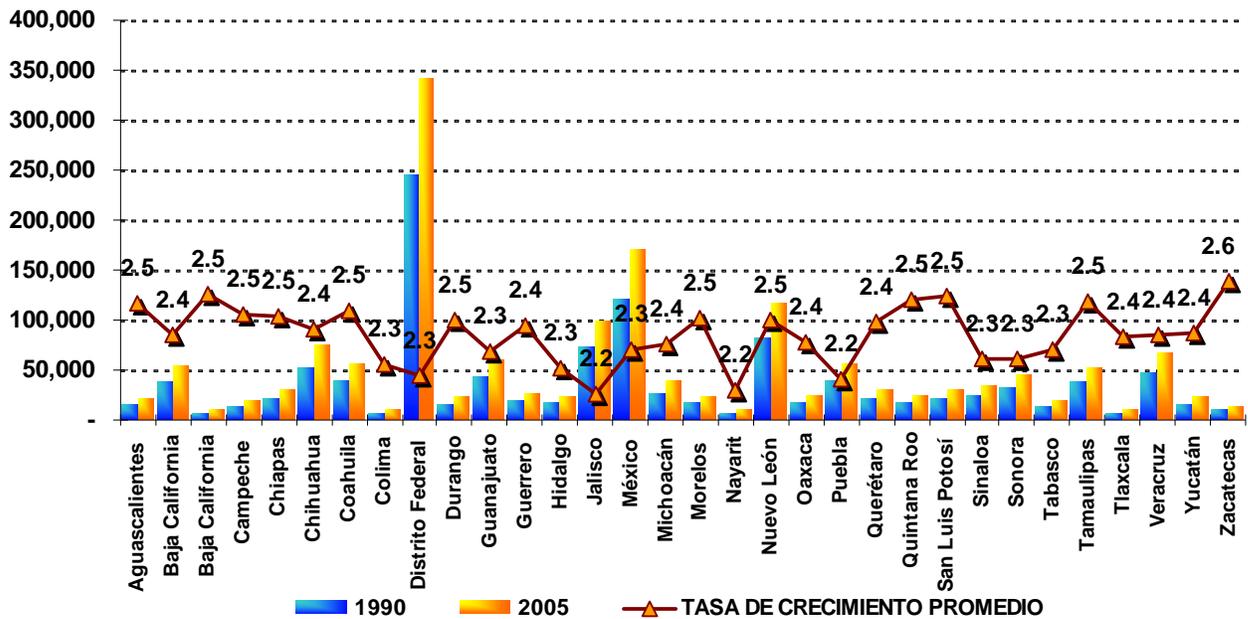
En el período que comprende de 1990 al año 2005, ha existido altibajos en el ciclo económico del país, mismos que han repercutido en el crecimiento de éste, derivado de ello cabe hacer la afirmación la tasa media de crecimiento real del periodo en estudio ha sido de 2.1 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

El Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), comparando los años de 1990 y 2005, ha variado casi del mismo modo que el nacional entre un rango que va desde un 2.2 a 2.6 por ciento de crecimiento promedio anual, encontrándose en el rango mas bajo del crecimiento los estados de Jalisco, Nayarit y Puebla así como en el más alto el estado de Zacatecas.

Grafica 2
Producto Interno Bruto Estatal 1990 y 2005
(Miles de pesos a precios de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.1.2. PIB PER CÁPITA

Una de las medidas más “rigurosas” del bienestar es el concepto de Producto Interno Bruto per cápita (PIB per cápita), que no es otra cosa que el valor de la producción anual de un país dividido por la población. Dado el nivel de desarrollo que ha alcanzado un país, el PIB per cápita es una medida del ingreso que tendrían sus habitantes, suponiendo que todo el valor de la producción se distribuye de manera igualitaria. Una de las primeras limitaciones de este indicador es que intenta medir el bienestar a través de los ingresos únicamente, sin evaluar el uso efectivo que se hace de esos ingresos.

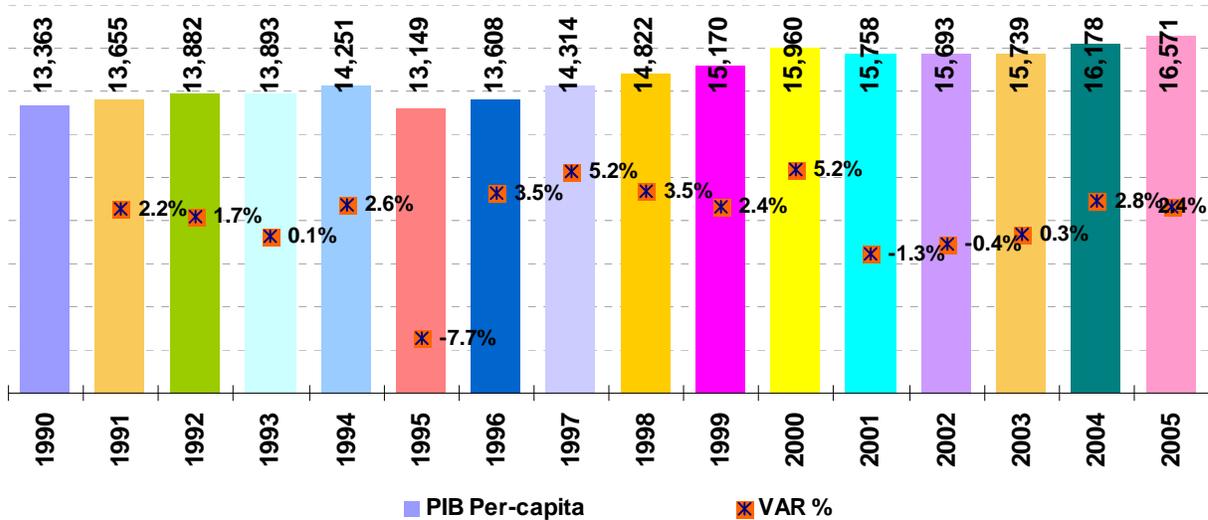
El concepto de PIB per cápita, en dólares constantes, se utiliza con mucha frecuencia para hacer comparaciones internacionales. Este tipo de comparaciones, sin embargo, tienen un problema: el poder de compra de un dólar es distinto de país a país. Se han desarrollado metodologías para medir el poder adquisitivo relativo de cada país con base en una canasta de bienes, a partir de la cual construyeron un índice de precios relativos. Al multiplicar el PIB per cápita por este índice, se obtiene una medida del valor del PIB per cápita corregido por el poder de compra del país en cuestión, conocido en la literatura como PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (o de compra) PPP por sus siglas en inglés (“purchasing power parity”).

Es bien sabido que el PIB per cápita, aun ajustado por el poder adquisitivo, es una medida muy imperfecta del bienestar. Primero, porque no todos los individuos de una sociedad tienen el mismo nivel de ingresos y por lo tanto, no todos pueden alcanzar el mismo nivel de bienestar. El PIB per cápita es una forma de medir el ingreso potencial que podrían alcanzar los individuos, si es que se distribuyera equitativamente, pero al no medir la manera cómo esos recursos están distribuidos, está lejos de ser una buena representación del bienestar.

Es necesario introducir alguna forma de medir la distribución de ingresos entre los individuos, ya que la medida del PIB per cápita no dice nada respecto al uso de esos recursos. En un país en guerra, por ejemplo, el PIB per cápita puede aumentar por la compra extraordinaria de armamento sin que necesariamente estos gastos contribuyan al bienestar de sus ciudadanos. Para evaluar hasta qué punto el aumento de la producción efectivamente se traduce en bienestar, es necesario introducir alguna medida sobre su uso.

En México el PIB per cápita en 1990 se encontraba en 13,363 miles de pesos incrementándose en 3,208 miles de pesos alcanzando así un para 2005 el monto de 16,571 en términos reales. La tasa media de crecimiento durante estos tres lustros fue de 1.4 por ciento por año.

Grafica 3
Producto Interno Bruto Pér Cápita Nacional 1990-2005
(Miles de pesos a precios de 1993)

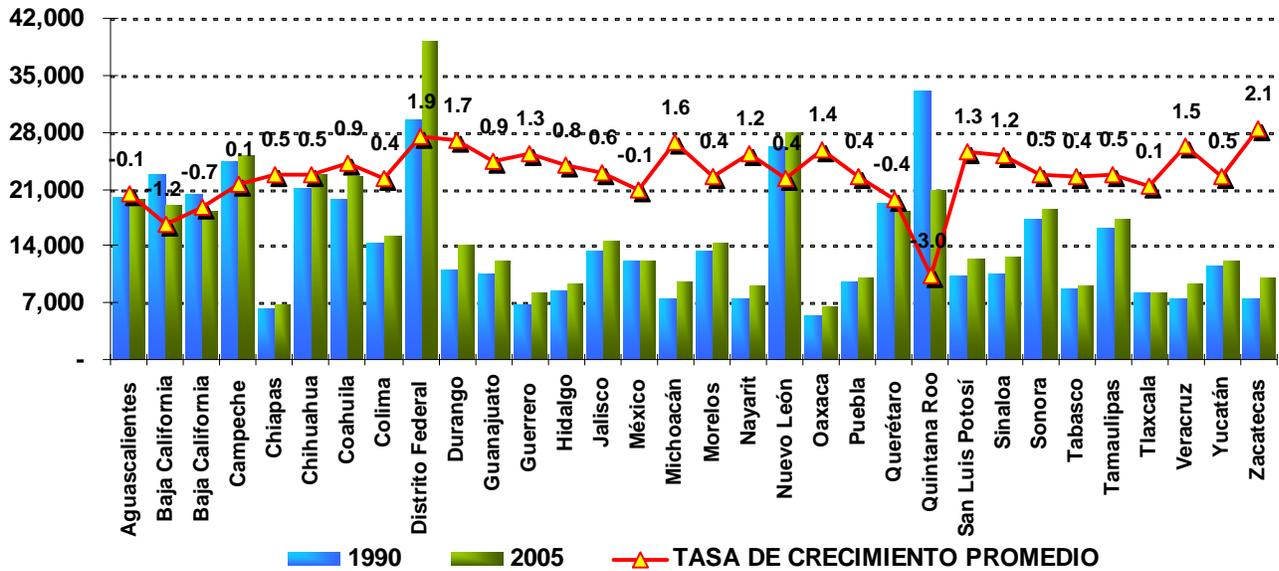


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Por su parte el PIBE pér capita en México para el año de 1990 se encontraba dentro de un rango de 5,436 (Oaxaca) y 33,186 (Quintana Roo) pesos, esto nos habla de la enorme desigualdad de ingresos entre las entidades federativas que constituyen el país, pasados quince años el rango de ingresos pér cápita entre los Estados que constituyen la nación no ha cambiado de manera radical ya que los ingresos per cápita se encuentran en 6,655 pesos (Oaxaca) y 39,131 (Distrito Federal).

La disparidad entre las entidades federativas del país es plausible hasta en la consideración de su crecimiento, un ejemplo de ello es el decrecimiento promedio que tuvieron en el período de estudio los estados de Quintana Roo (-3.1), Baja California (-1.2), Baja California Sur (-0.7), Querétaro (0.4), Aguascalientes y el Estado de México (0.1) respectivamente al tiempo que otras entidades como Zacatecas(2.1), Distrito Federal(1.9), Durango(1.7) crecieron más de 1.5 por ciento en promedio.

Grafica 4
 Producto Interno Bruto Estatal Pér Cápita 1990 y 2005
 (Miles de pesos precios de 1993)



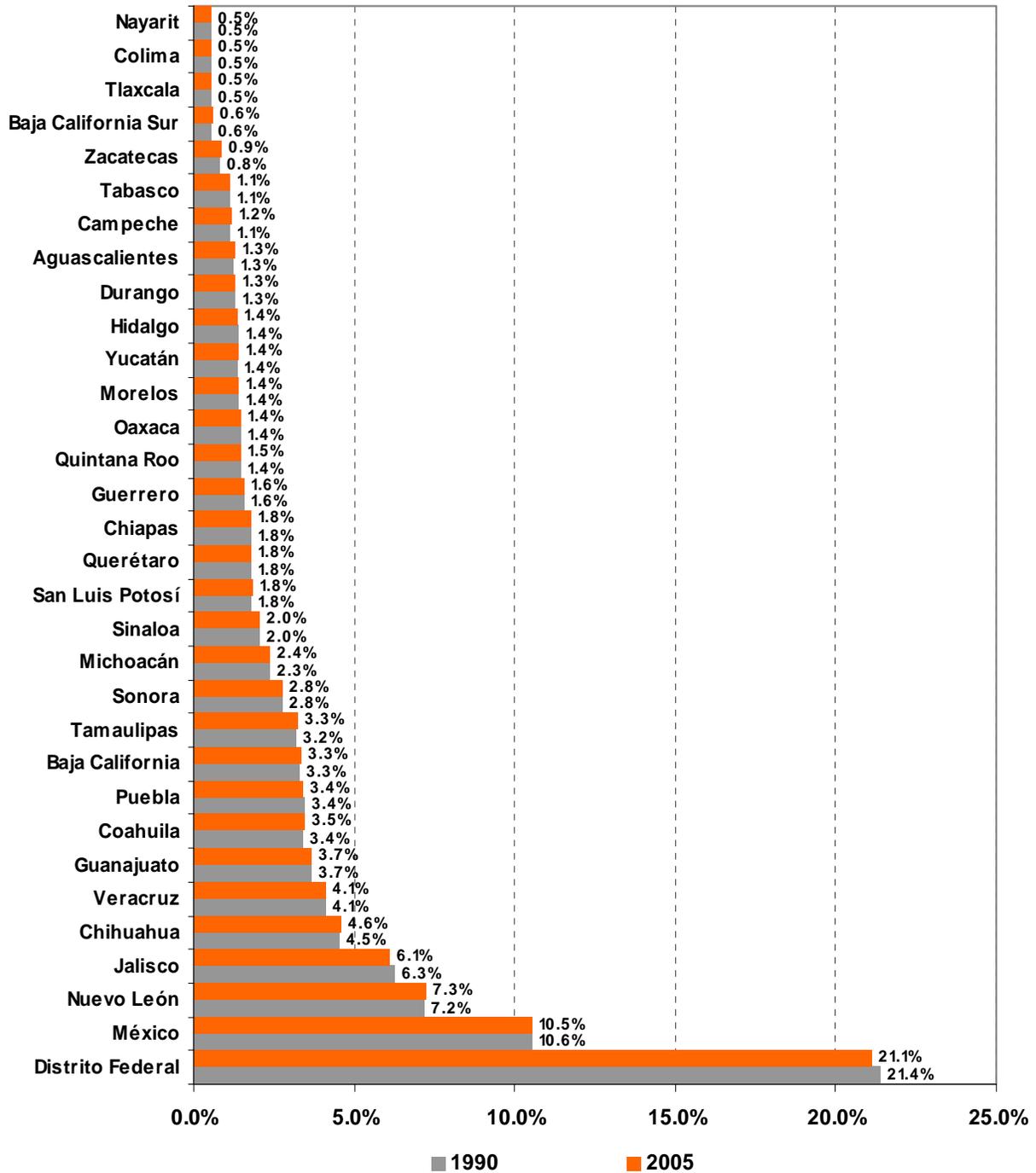
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.1.3. DISTRIBUCIÓN DEL PIBE ANUAL

La distribución del PIBE que constituye el Estado mexicano, es una relación que tiene varios componentes demografía, geografía, concentración poblacional así como la disponibilidad de los recursos naturales y de infraestructura que existen dentro del país.

Durante los últimos quince años las entidades que han aportado la mayor parte del PIBE al país son el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Jalisco los cuales en suma contribuyen con un 45 por ciento del PIB nacional en 1990 y 45.5 por ciento en 2005. Así mismo los estados que aportan menos del 1 por ciento del PIB nacional son Nayarit, Colima, Tlaxcala, Baja California Sur y Zacatecas.

Grafica 6
Distribución porcentual del PIB Estatal 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.2. DEFINICION DE DESARROLLO

El término desarrollo es muy amplio, puede hablarse de desarrollo social, económico, político, cultural, etc.; pero como se habrá notado para los propósitos de este trabajo interesa propiamente el concepto de desarrollo económico. Este se puede definir como un proceso de mejoramiento en el largo plazo de las condiciones cuantitativas de bienestar material y cualitativas de bienestar social de la población. Es un proceso, porque implica la operación de ciertas fuerzas interconectadas de tal forma que se busca no sólo el mejoramiento de variables cuantitativas, como el producto, el ingreso, ahorro, inversión, etc.; sino también cualitativas como las condiciones de salud, vivienda y alimentación. Se dice que es de largo plazo porque el desarrollo económico no debe darse tan sólo en un período corto o cíclico, sino que debe ser sostenido por largos períodos de tiempo. Finalmente, en la definición se aprecia que el desarrollo tiene como destino a la población total, es decir, la sociedad en su conjunto¹ Es de notarse que la definición antes mencionada hace referencia a que el crecimiento económico y desarrollo económico van juntos, crecimiento económico significa básicamente mayor producción; desarrollo económico implica, al mismo tiempo, crecimiento económico, cambios en la estructura de la producción y en la asignación sectorial de los factores para procurar mayor bienestar a la sociedad. El crecimiento económico sin desarrollo económico solo conduce a una mayor desigualdad social; pero es imposible considerar desarrollo económico sin crecimiento económico, porque el mejoramiento en las condiciones de vida requieren de tener excedentes que se generen a través del crecimiento².

En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" forma parte del de "desarrollo sostenible". Una comunidad o una nación realizan un proceso de "desarrollo sostenible" si el "desarrollo económico" va acompañado del "humano" -

¹ Meier, M, Gerald, "Leading issues in economic development", EUA, 3ra. Edition. Oxford, University, 1990.

² Kindleberger, Charles P. y HERRICK, Bruce. "Economic development", México, McGraw-Hill, 1988.

o social- y del ambiental (preservación de los recursos naturales y culturales y despliegue de acciones de control de los impactos negativos de las actividades humanas).

Algunos analistas consideran que el desarrollo económico tiene dos dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida (satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales).

Sin embargo, es comprensible incluir el tema de la calidad de vida dentro del "desarrollo humano", con lo cual reducimos el "desarrollo económico" a las consideraciones sobre la generación de riqueza o, lo que es lo mismo, sobre el incremento de la producción de bienes y servicios. Si el ámbito geográfico de análisis es lo local -o municipal-, hablamos de desarrollo económico local

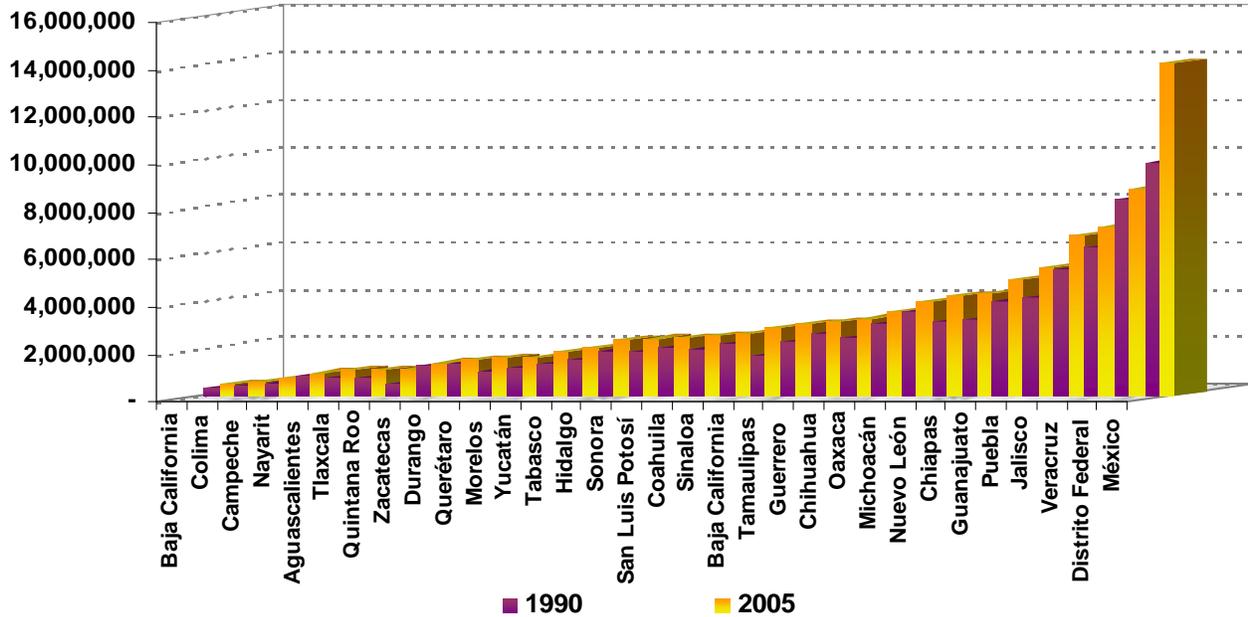
2.2.1. DESARROLLO ECONOMICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

2.2.1.1. POBLACIÓN

La población total en México para 2005 asciende aproximadamente a 100 millones de personas; durante los últimos 15 años la población a crecido a una tasa media de 1.6 por ciento anual, lo cual significa que durante el período de estudio nacieron 22,013,743 mexicanos y con esto se estima que en promedio nacieron al año 1,467,582 de individuos.

El estado que más incremento su población en número entre 1990-2005 fue el Estado de México dentro del cual se incremento la población en un 2.4 por ciento promedio anual, a continuación le siguieron el Distrito Federal y los estados de Veracruz, Jalisco y Puebla.

Grafica 7
Población por Entidad Federativa 1990 y 2005
(Personas)

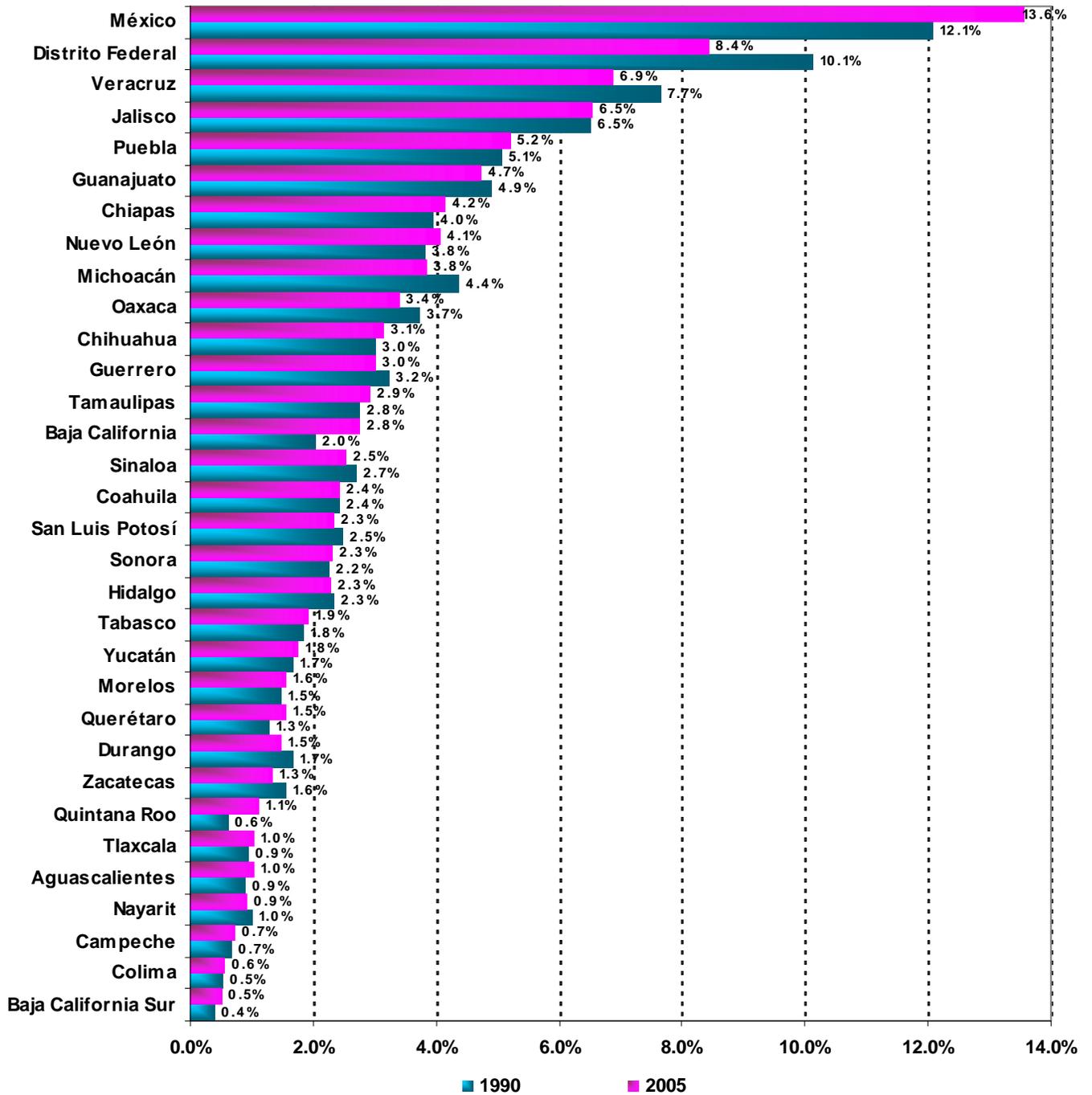


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Al igual que con la distribución del PIB, la población es un factor que se encuentra determinado por un sin número de cuestiones, la característica fundamental del estado mexicano es la alta concentración existente en las grandes urbes, este fenómeno no se ha disminuido por mucho en los últimos tres lustros.

Durante los últimos quince años las entidades que tienen la mayor concentración poblacional son el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla los cuales en suma formaban en 1990 el 40.6 por ciento del total de la población nacional, en 2005 la situación permanece de manera similar considerando que en este años constituyen un 42 por ciento del total nacional de la población.

Grafica 8
Distribución Proporcional por Entidad Federativa
de la Población en México 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.2.1.2. EDUCACIÓN

La falta de una adecuada educación es marcada como factor determinante en la continuidad e incremento de la pobreza en países de América Latina (Londoño, 1996)³. Se debe considerar a la educación como un sector clave para la integración de un México que se encuentra inmerso dentro de un entorno económico mundial global, de competencia y de libre mercado.

La educación en México es un derecho que todos los mexicanos tienen el cual se encuentra plasmado en el artículo 3º de la Constitución Política⁴ de nuestro país.

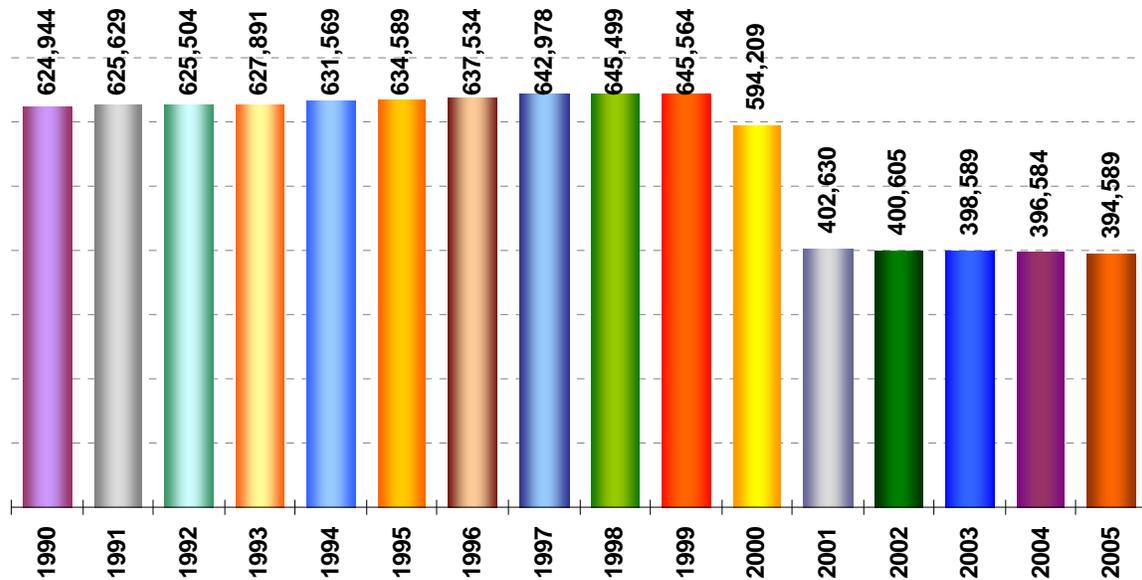
Derivado de lo anterior hoy en día la educación se ha considerado un bien público donde el papel central del gobierno es, producir este servicio involucrando un múltiple proceso burocrático y social, que puede entenderse mejor dirigiendo el estudio a los años, cuando se construyeron las bases para el desarrollo social del país y donde la educación fue vista como elemento de integración nacional, necesario para la unificación del país y todos los objetivos se supeditaron a su expansión, articulando intereses de los grupos docentes, administrativos y técnicos en una estructura burocrática compleja.

Las principales variables que determinan la educación, se han visto afectadas o han crecido de manera insuficiente esto se observa en el rezago educativo actual, un ejemplo de ello es la enorme cantidad de personas analfabetas que existen en la actualidad en nuestro país, cifra que en 2005 alcanzo 394.5 mil personas, considerando que en el período de 1990 a 2005 disminuyo a una tasa media de 3.0 por ciento anual (véase gráfica 9).

³ Londoño, Juan. "Prólogo", Velez, Carlos, *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos*, Bogotá, Misión Social, DNP, pp. 29-36, 1996.

⁴ **Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Grafica 9
Población Analfabeta Nacional 1990-2005
(Personas)

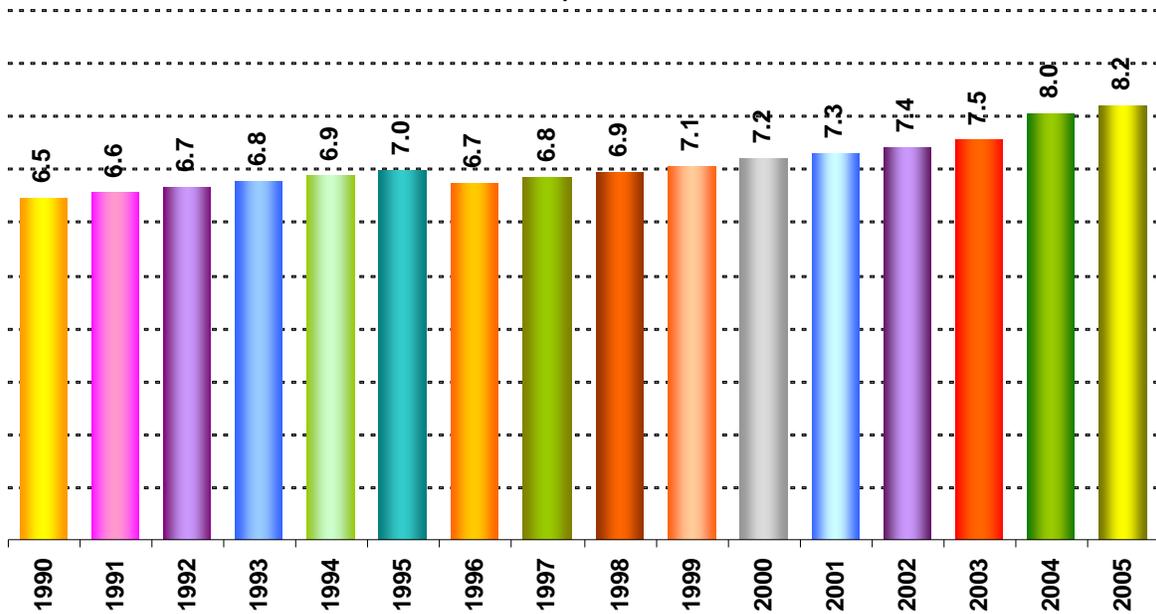


Fuente: Elaboración propia con datos de @regional, y estimación propia para 2004 y 2005.

El avance que se observa en los grados de escolaridad promedio de la población es una cifra lamentable, la cual en 2005 alcanzo 8.2 años promedio de escolaridad comparado con un 6.2 de 1990 (véase gráfica 10).

Es de observarse que pese al importante esfuerzo que han hecho los ordenes de gobierno (gobierno federal y gobiernos estatales) a los que compete la actividad educativa sobresalir, no se ha logrado permear lo suficiente a la educación en México y más aun no se han perturbado de manera exponencial a las variables de educación, por lo que aun hace faltan mucho por hacer dentro de éste rubro y más aun hablando de la eficiencia y eficacia de los recursos propios de cada entidad federativa así como los provenientes de la federación.

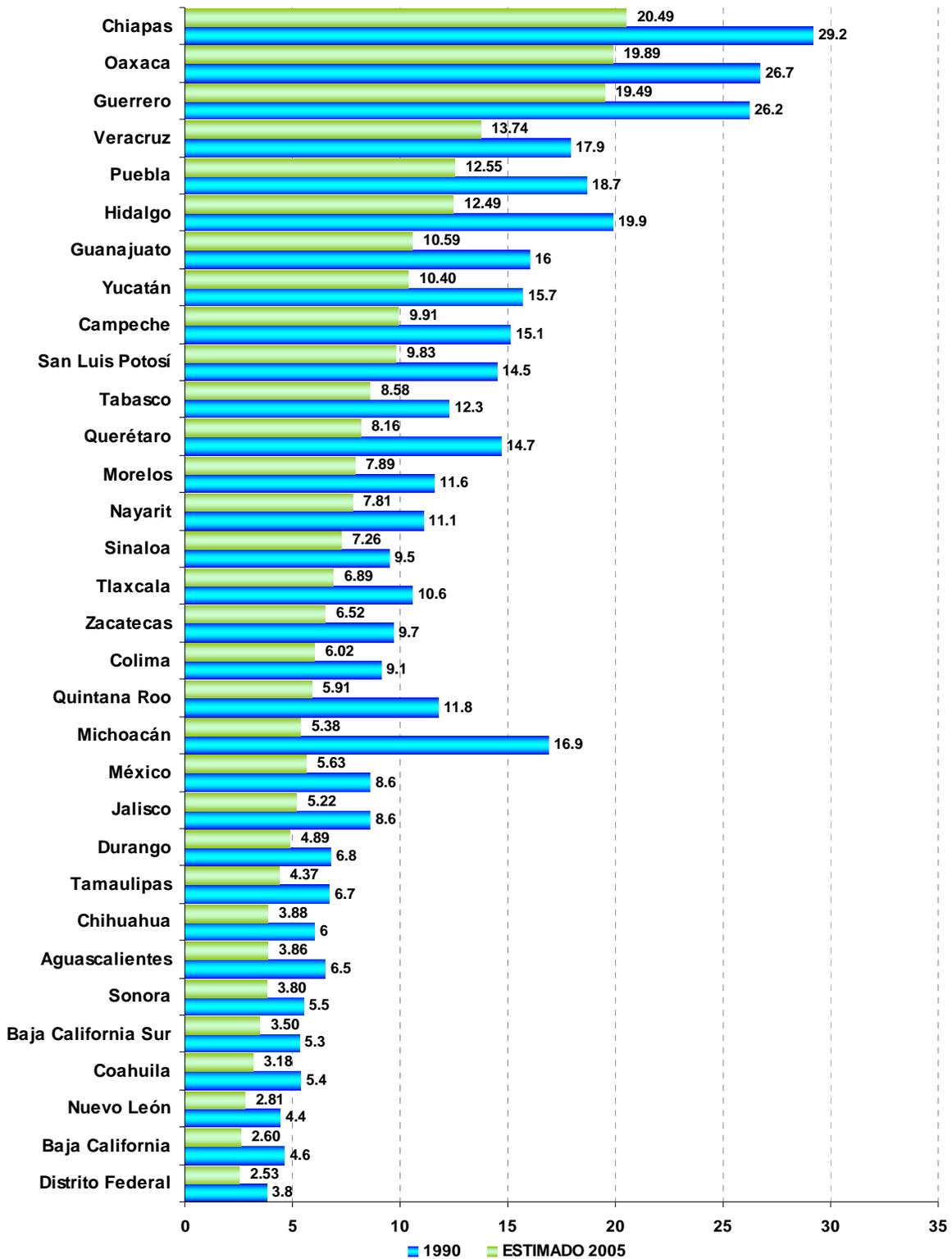
Grafica 10
Grado Promedio de Escolaridad Nacional 1990-2005
(Años promedio)



Fuente: Elaboración propia con datos de @regional, y estimación propia para 2005

El proceso educativo en México ha pasado por varias etapas a lo largo de los años, es evidente que no se encuentra regida por un principio de igualdad y universalidad aunado a que existen diferentes entornos regionales en el país así como disparidades entre entidades federativas, lo cual se observa con claridad en la gráfica siguiente, en dónde se encuentra el mayor número de analfabetas concentrado en los estados del Sureste mexicano como son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

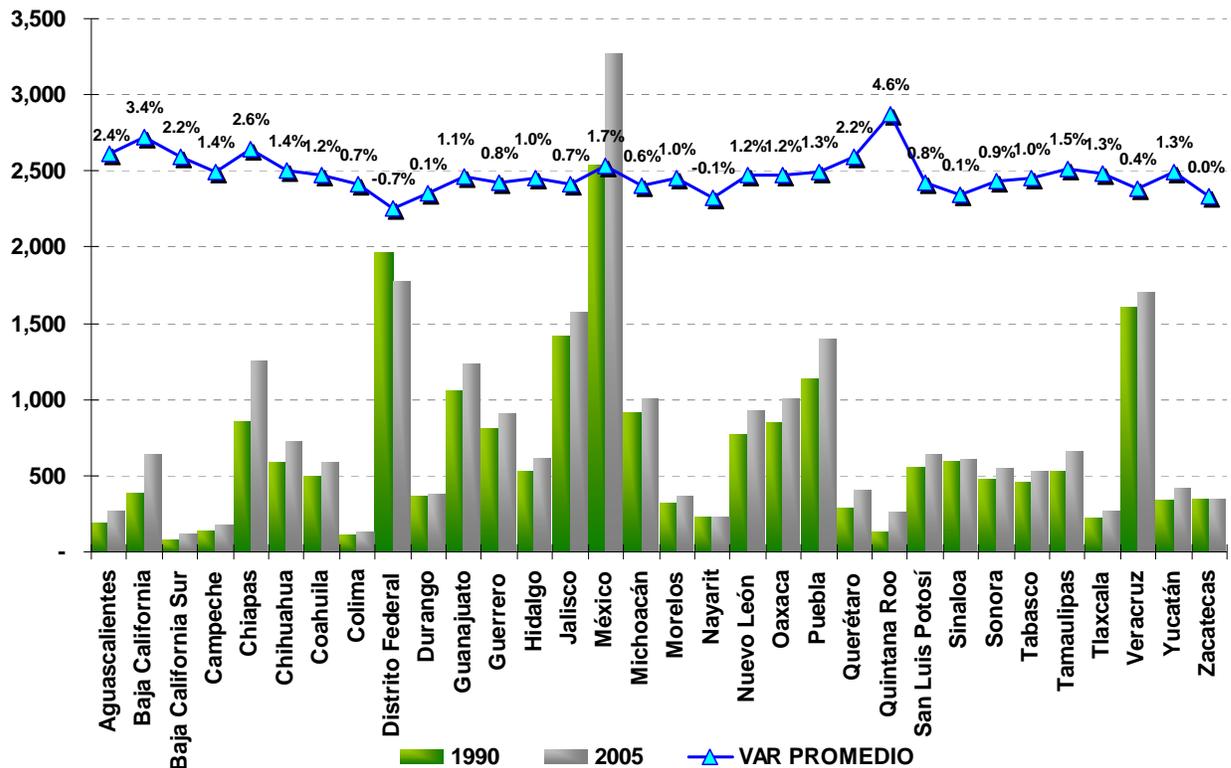
Grafica 11
Índice de Analfabetismo 1990 y 2005
(Porcentaje del total de su población)



Fuente: Elaboración propia con datos de @regional

Los estados que se encuentran con un mayor número de alumnos en educación básica son: Distrito Federal, Estado de México y Veracruz; esto asumiendo que son las entidades con mayor población sin embargo las entidades en donde ha crecido más en promedio el número de matriculados son: Quintana Roo (4.6%), Baja California (2.6%), Chiapas (2.4%) y Aguascalientes (2.2%), siendo el Distrito Federal (0.7%) la entidad en donde ha crecido menos a lo largo de quince años el número de matriculados.

Gráfica 12
Matricula en Educación Básica 1990 y 2005
(Miles de personas)

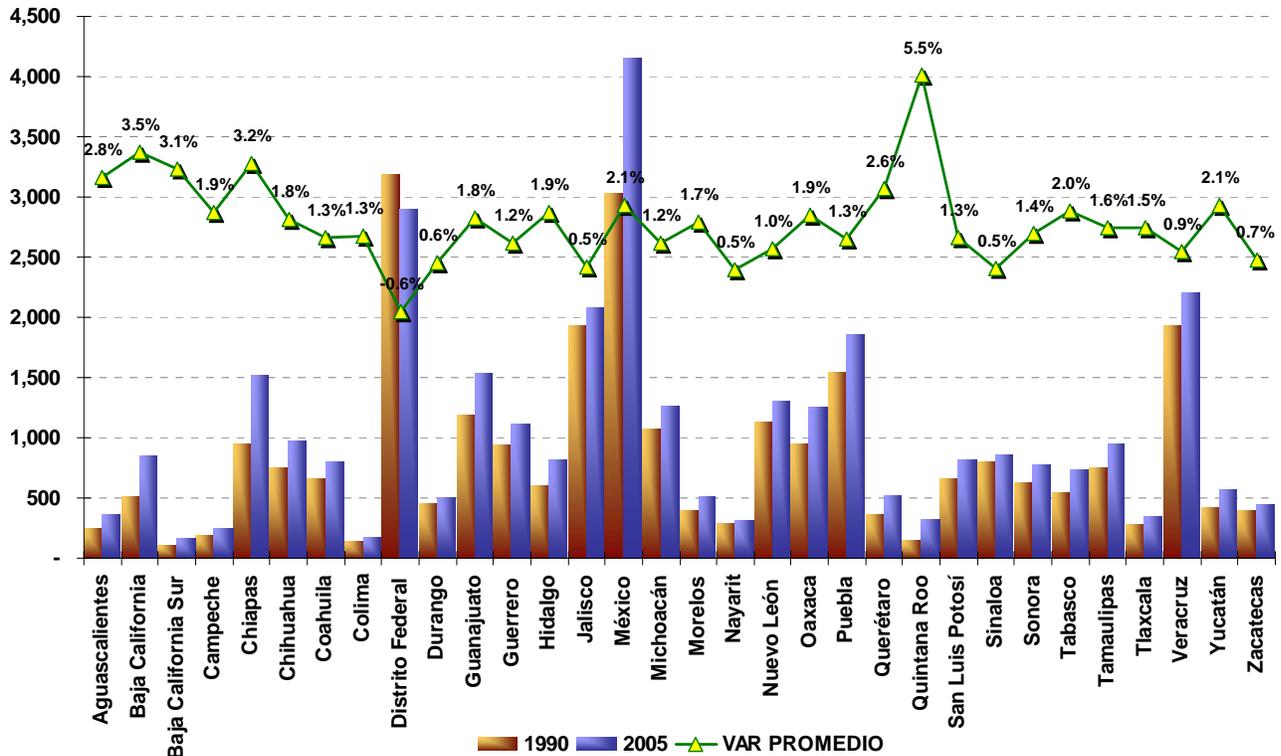


Fuente: Elaboración propia con datos de @regional.

Por otro lado los estados con mayor número de alumnos matriculados en todas las modalidades escolares son en orden descendente el Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco y Veracruz.

Sin embargo las entidades en dónde se incremento más en promedio el número de matriculados totales son Quintana Roo (5.5%), Baja California (3.5%), Chiapas (3.2%) y Baja California Sur (3.1%). Así mismo el Distrito Federal no sólo no creció sino que presento un decremento de 0.6 por ciento promedio anual.

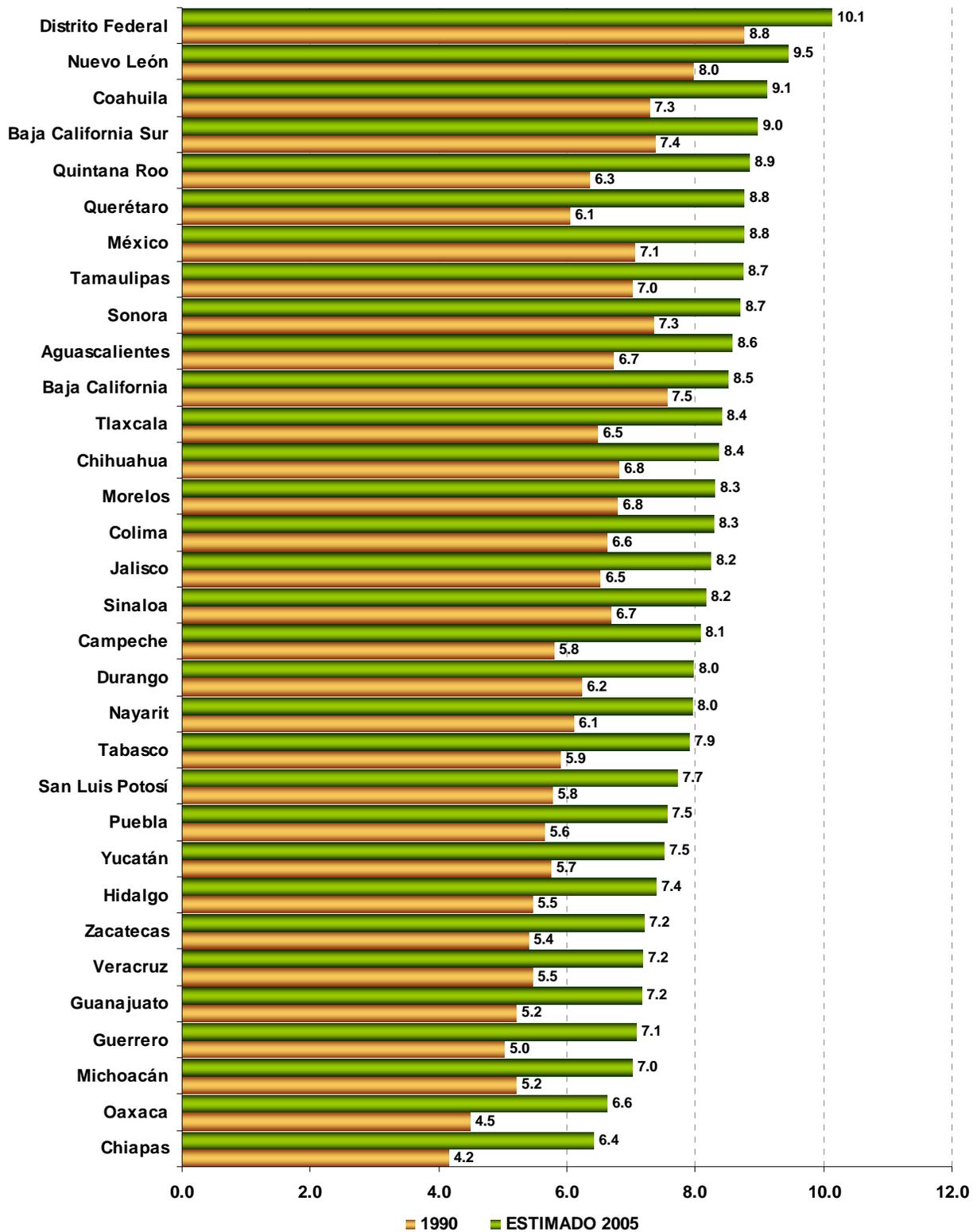
Gráfica 13
Matricula Total por Entidad Federativa 1990 y 2005
(Miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de @regional.

Otro indicador relevante de la educación son los años promedio de escolaridad, pese a que en nuestro país no es un dato del cual enorgullecerse si es importante mencionar la diversidad existente entre las entidades. Las entidades con una mayor educación en promedio en 2005 son el Distrito Federal (10.1), Nuevo León (9.5), Coahuila (9.1) y Baja California Sur (9.0), lo cual nos habla de que la educación básica es la que predomina en el país y no la profesional. Chiapas (6.6) y Oaxaca (6.4) son las entidades con menor grado de escolaridad promedio la brecha entre éstas entidades y la más alta es de casi 4 grados de diferencia.

Grafica 14
Grado Promedio de Escolaridad por Entidad Federativa 1990 y 2005

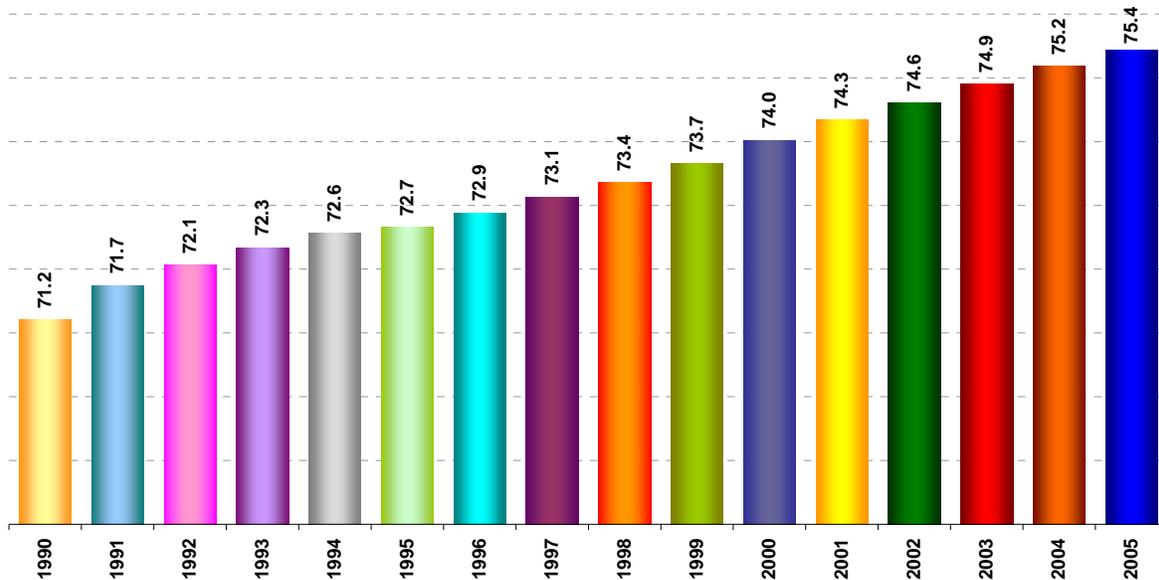


Fuente: Elaboración propia con datos de @regional.

2.2.1.3. SALUD

La salud en México es un derecho que todos los mexicanos tienen el cual se encuentra plasmado en el artículo 4º de la Constitución Política⁵ de nuestro país, existen varios indicadores que nos muestran la situación de la salud en México a lo largo de los años, así como entre las entidades federativas, uno de ellos es la Esperanza de vida, la cual a aumentado en promedio durante el periodo de 1990 a 2005 de 71.2 a 75.4 años de vida.

Grafica 15
Esperanza de Vida Nacional 1990 al 2005



Fuente: Elaboración propia con datos de @regional,.

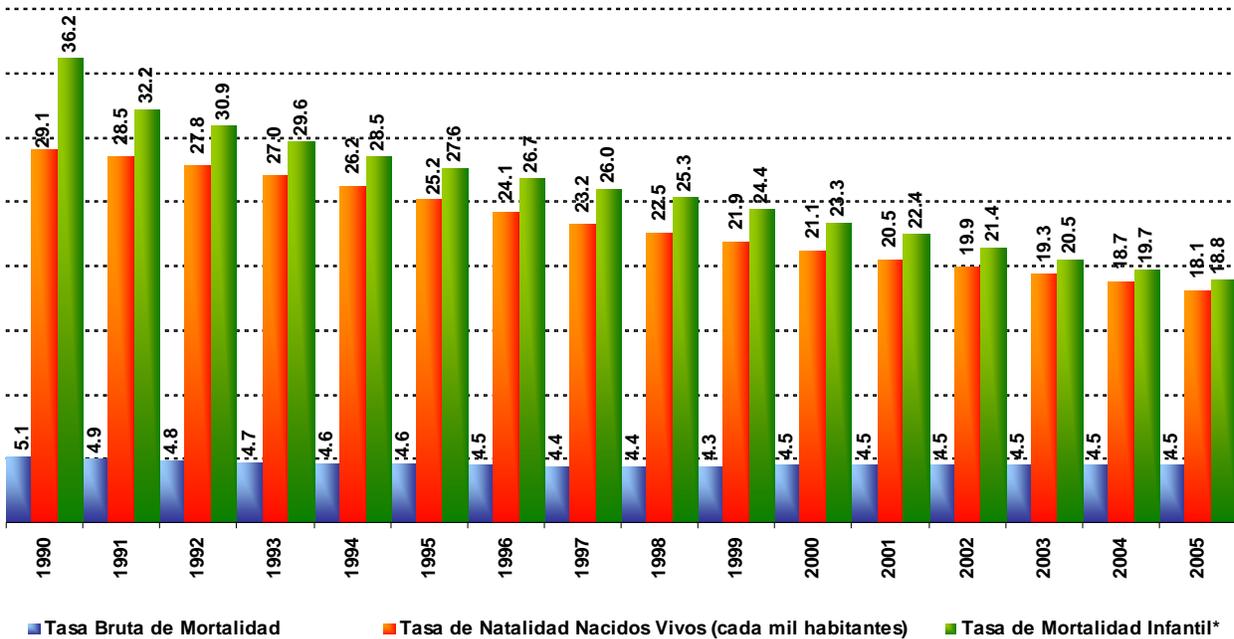
El impacto en materia de salud ha sido superior a otros rubros como la educación, un ejemplo de ello es han disminuido significativamente la tasa bruta de mortalidad así como la tasa de mortalidad infantil en un 0.9 y 4.3 por ciento promedio, alcanzando en 2005 una tasa 18.8 y 18.0.

⁵ **Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Por otro lado la tasa de natalidad de niños nacidos vivo por habitantes se ha disminuido en un 3.1 por ciento, con un acumulado de 37.8 por ciento,.

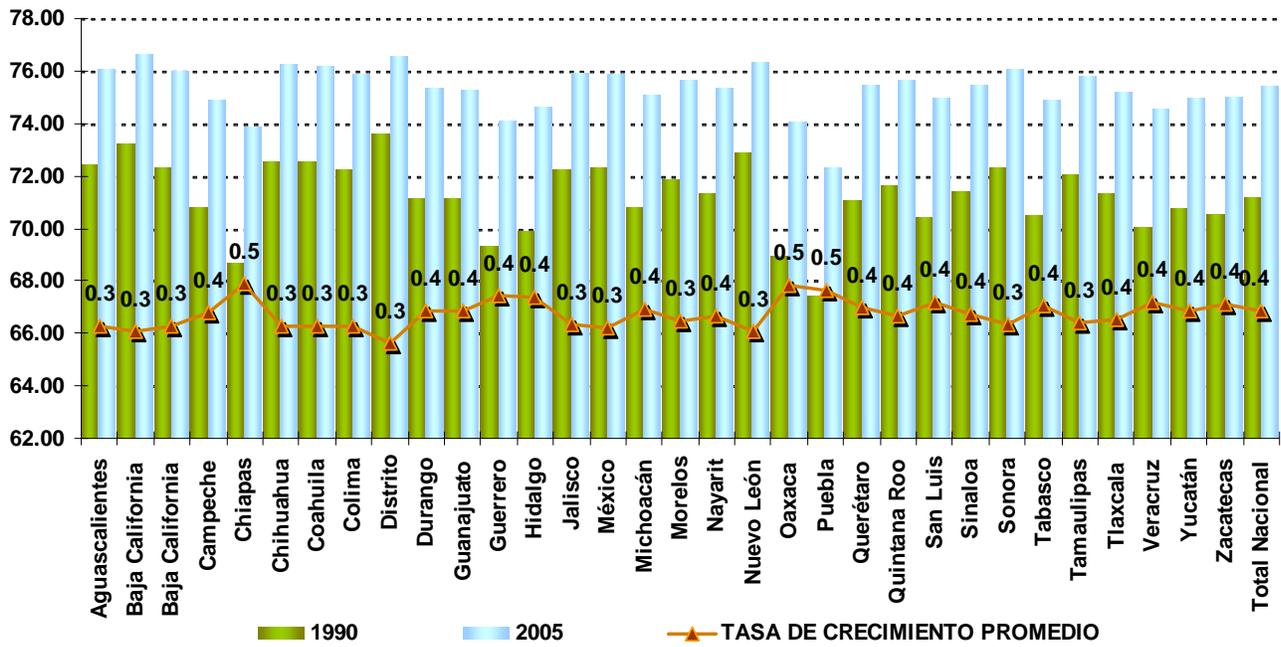
Grafica 16
Tasas de Mortalidad Bruta e Infantil y Tasa de Natalidad (nacidos vivos)
1990-2005



Fuente: Elaboración propia con datos de @regional, y estimación propia para 2005

Respecto a las entidades federativas que constituyen el país la variación promedio durante los últimos quince años oscila entre 0.3 y 0.5 por ciento, lo cual nos habla de un avance un tanto homogéneo en lo que a salud se refiere. Las entidades con mayor esperanza de vida en 2005 son Baja California, Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes y Sonora, y las que tienen menor son Puebla y Chiapas.

Grafica 17
Esperanza de Vida en las Entidades Federativas 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.2.1.4. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El índice de desarrollo humano (IDH) surgió como crítica a las comparaciones que se hacían sobre el nivel de desarrollo—o bienestar—entre países, basadas en el valor del PIB o incluso del PIB per cápita. Para el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), siguiendo la argumentación de Amartya Sen⁶, el valor del producto generado en un país cualquiera, no es, necesariamente, un buen indicador del nivel de desarrollo alcanzado. Si se reconoce que el fin último del desarrollo es mejorar el bienestar de las personas, es necesario desarrollar un indicador que permita observarlo de manera más directa. El simple valor del producto generado en un año es, ciertamente, una manera muy imperfecta de medir el bienestar. Lo importante, según esta visión, no es medir el tamaño de la producción, sino el uso que se hace de ella, es decir, la manera en que ésta se traduce en desarrollo humano.

El principal problema que se genera al tratar de medir el nivel de desarrollo humano de los distintos países, es sin lugar a dudas la especificación de las variables a considerar para su medición. El PNUD propone tres indicadores de bienestar: i) la longevidad, medida por esperanza de vida al nacer, que intenta captar la capacidad de las personas para tener una vida sana; ii) la escolaridad, medida como una variable compuesta que incluye la tasa de alfabetización de los adultos y las tasas brutas de inscripción en la educación primaria y secundaria, que se propone medir la capacidad de las personas para conocer y entender su entorno; iii) la tercera dimensión del desarrollo es “el nivel general de vida” alcanzado, medido a través del valor real del producto interno bruto per cápita, como una variable sustitutiva que intenta captar todas las otras dimensiones del desarrollo humano.⁷

⁶ Amartya Sen nació en 1933 en la India. En 1959 realizó su doctorado en la Universidad de Cambridge en el Reino Unido y luego fue profesor en la India, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. Actualmente enseña en el Trinity College, de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). La Real Academia Sueca de Ciencias en 1998 le entregó el Premio Nóbel de Ciencias Económicas por sus contribuciones a la investigación del bienestar económico.

⁷ ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO HUMANO PNUD MÉXICO No.2003-6
Medición del Desarrollo Humano en México PNUD México

La metodología para la estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) es relativamente sencilla y está publicada como apéndice en los informes anuales de desarrollo humano. El Índice deriva de la comparación de los valores mínimos y máximos alcanzados en cada una de las dimensiones del bienestar antes mencionadas.

Para cada componente del IDH, se calculan índices individuales de la siguiente manera:

$$IDH = \frac{IE + IS + IPIB}{3}$$

En el caso de la salud se elabora un índice que utiliza la Esperanza de Vida o longevidad como el principal indicador del desarrollo humano, con él que se estima el valor del índice de ésta variable únicamente.

❖ Índice de Salud

$$IS = IEV$$

➤ Esperanza de vida (*EV*)

$$IEV = \sum \{ [EV_e - EV_{\min m}] / [EV_{\max m} - EV_{\min m}] \}$$

En el este trabajo se tomo en cuenta la misma metodología para el calculo del índice de salud de los años de 1990 y 2005, de lo cual derivo que durante el período de analizado el mencionado índice se incremento de manera significativa, sin embargo, la desigualdad entre las condiciones de salud entre las entidades federativas es evidente aun en 2005.

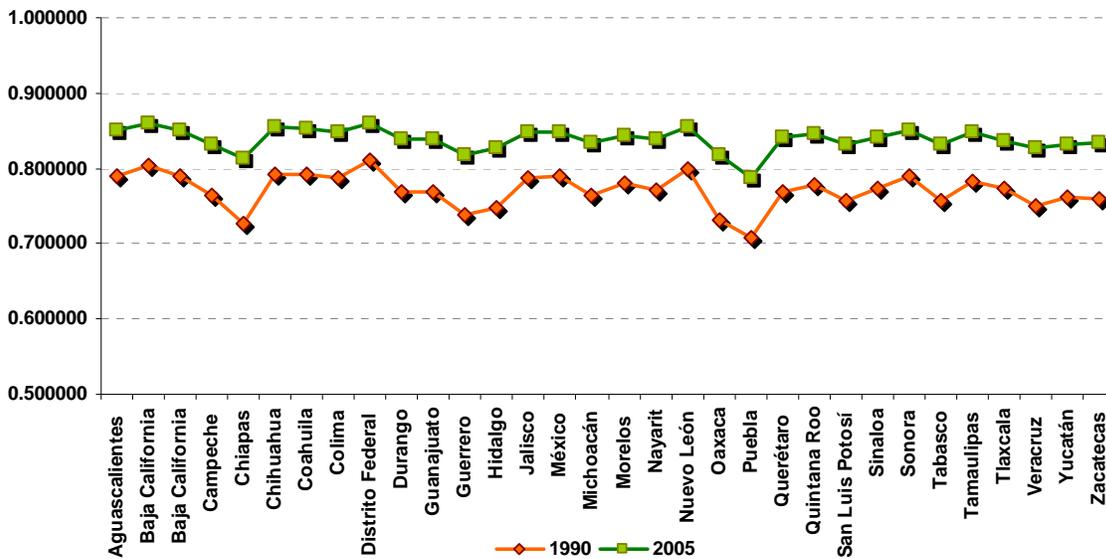
El valor máximo del índice de salud en 1990 entre las entidades que conforman la República mexicana lo tiene el estado de Distrito Federal, con un 0.8104, teniendo el mínimo Puebla con un 0.7071 existiendo una brecha de

0.1034 puntos de diferencia entre ambos valores.

El valor máximo del índice de salud en 2005 entre los estados que conforman la República mexicana lo tiene el estado de Baja California, con un 0.8603, y el mínimo lo tiene Puebla con un 0.7883 existiendo una brecha de 0.0720 puntos de diferencia entre ambos valores.

La evidencia expone que el comportamiento del índice de salud a nivel nacional es estático, ya que la tendencia en todos los casos reflejo el mismo impacto, es decir si se incremento el índice en todos los estados, de modo que la tasa media de crecimiento oscilo entre 0.3 y 0.5 por ciento.

Grafica 18
Índice de Salud 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

El índice de educación se deriva de una variable compuesta, en donde se estima el valor del índice de cada variable de manera individual.

Se ponderan en dos terceras partes a la tasa de alfabetización y una tercera parte a las tasas brutas de inscripción escolar.

❖ Índice de Educación

El Promedio de los Índice derivados de las siguientes variables:

$$IE = \frac{2}{3}(IAL) + \frac{1}{3}(IM)$$

➤ IAL= Índice de Alfabetización

$$IAL = \sum (PT_{GE} - PA_{GE})$$

PT = Población Total

PA = Población Alfabeto

GE = General por Estado

➤ Índice de Matriculación

$$IM = \sum (PT_{5-24} - PM_{EB+ES+EP})$$

IM = Índice de Matriculación

PT_{5-24} = Población Total por edades de 5 a 24 años

$PT_{EB+ES+EP}$ = Población matriculada por estado, en estudios básicos, estudios de secundaria y estudios superiores.

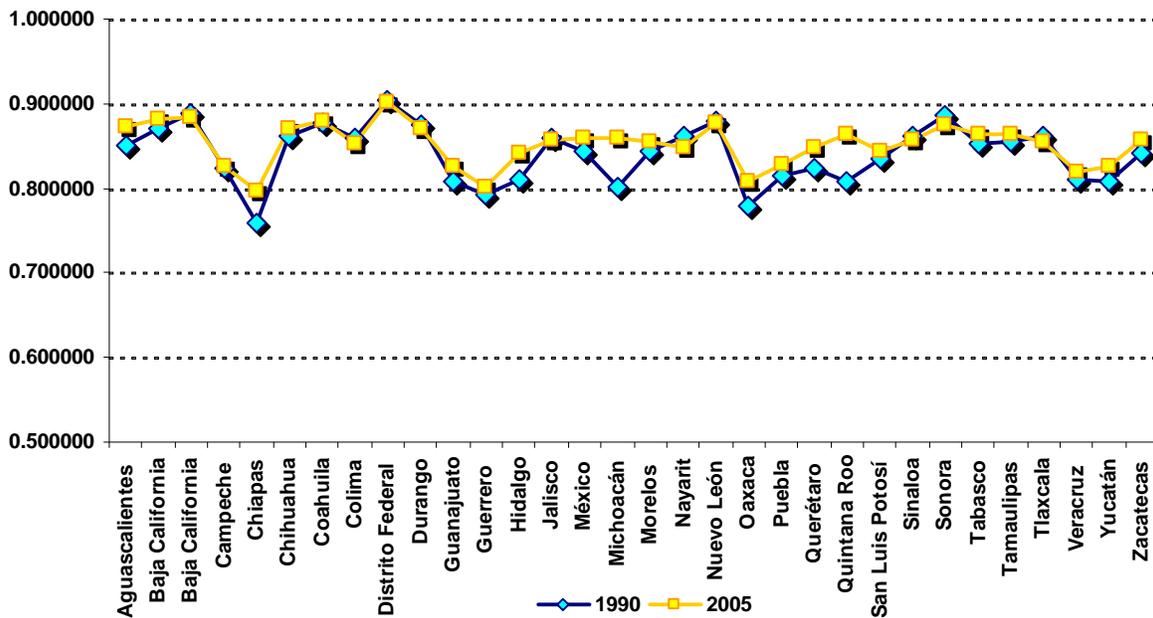
El índice de educación para las entidades federativas en los años de 1990 y 2005, se incremento ligeramente, sigue siendo evidente la disparidad regional que existe en México.

El valor máximo del índice de educación en 1990 y 2005 entre las entidades que conforman la República mexicana lo tiene el Distrito Federal, con un 0.9049 y 0.9026 en cada año, teniendo el mínimo Chiapas con un 0.7594 y 0.7977 existiendo una brecha de 0.1455 y 0.1049 puntos de diferencia entre ambos años respectivamente.

El índice de educación tiene una misma tendencia prácticamente en los dos

períodos a comprar, es decir la movilidad de su ciclo es la misma, y trae aparejado un efecto inercial en los estados con menor desarrollo. Así mismo cabe destacar que en este índice existen entidades que lejos de obtener un mejor resultado en 2005, tuvieron un decremento, tal es el caso de Baja California Sur, el Distrito Federal, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

Grafica 19
Índice de Educación 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

En el caso de la variable ingresos, el análisis es más complejo. En el cálculo del IDH, la variable ingresos intenta captar todas aquellas dimensiones del desarrollo humano que no están incluidas en los indicadores de longevidad y escolaridad; pero se reconoce que no todo aumento en el nivel de ingresos se traduce en un aumento del desarrollo humano. Más allá de un cierto nivel, el aumento de los ingresos tienen un menor impacto sobre el bienestar. Para resolver este asunto, en el Informe sobre el Desarrollo Humano⁸, se propone una fórmula para asignar un peso relativo menor a los ingresos a medida que éstos aumentan. Una vez calculados los índices de cada variable, el IDH es un promedio simple de los índices de longevidad,

⁸ ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO HUMANO PNUD MÉXICO No.2003-6
Medición del Desarrollo Humano en México PNUD México

escolaridad e ingresos.

❖ Índice de Ingreso

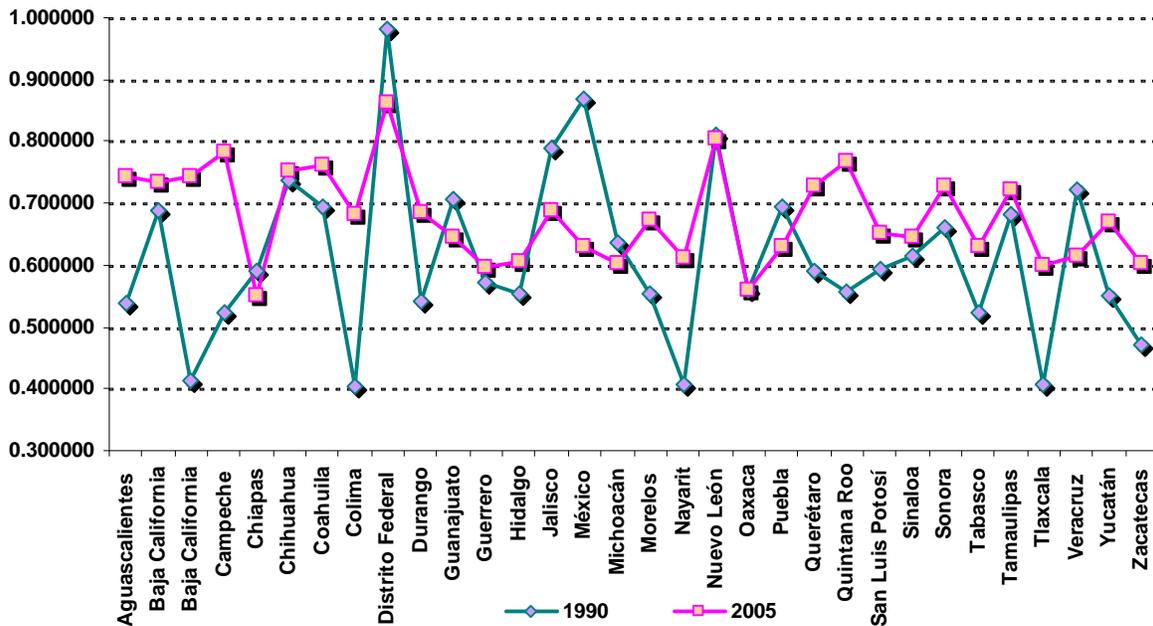
$$Y = PIB \text{ per cápita} = Población_{totalr} / PIB_{real}^9$$

$$IY = \sum \left\{ \left[\text{Log}Y_e - \text{Log}Y_{\min m} \right] / \left[\text{Log}Y_{\max m} - \text{Log}Y_{\min m} \right] \right\}$$

El índice de ingreso para las entidades federativas en el período comparado es el que más variaciones ha tenido. Como se observa en la grafica 20 se trata de un índice que difiere muchos sus tendencias de 1990 hasta 2005.

En éste caso la entidad número uno de ingreso de acuerdo al índice en los años de 1990 y 2005 es el Distrito Federal (0.9805 y 0.8635) y en segundo lugar el estado de Nuevo León (0.8093 y 0.8041). Por otro lado las entidades que se encuentran en los últimos lugares en éste rubro son Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Grafica 20
Índice de Ingreso 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

⁹ Fuente: Banxico; Deflactor IPC=2da quincena de junio 2002.

En las comparaciones internacionales, la mayor parte de los países de América Latina caen dentro de la categoría de desarrollo humano alto (Chile y Brasil) y medio (Ecuador y Nicaragua). Solo Haití, el país más pobre de América Latina, se encuentra entre los países de bajo desarrollo humano.

La estimación del IDH se basa en la propuesta de que el objetivo último del proceso de desarrollo es mejorar las condiciones de vida de la población, es decir, el desarrollo humano y no la mera producción de bienes y servicios. Una manera sencilla de evaluar el avance del desarrollo humano en cada país, es comparar el lugar que ocupa de acuerdo al valor del IDH, con el valor que ocupa ese mismo país en relación al valor de su PIB per cápita. Si la diferencia entre el ordenamiento por el IDH y el ordenamiento por PIB per cápita es positiva, se dice que el país en cuestión, efectivamente invierte sus recursos para promover el desarrollo humano. Por el contrario, un país cuya diferencia es negativa—cuya relación en términos del IDH es menor que su posición en términos de ingresos—es un país cuya producción no se utiliza para mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En América Latina, los países en donde la diferencia entre estos dos ordenamientos es positiva están en el cuadro siguiente. Mientras mayor sea la diferencia, mayor es el esfuerzo de ese país por utilizar sus recursos productivos mejorando las condiciones de vida de sus habitantes.

Tradicionalmente, se venía utilizando una función de Atkinson¹⁰ la cual plantea que cada persona tiene una opinión distinta sobre la cantidad a la que la sociedad debe estar dispuesta a renunciar, la cual depende directamente de su

¹⁰ El indicador de Dalton-Atkinson puede definirse en términos formales de la siguiente manera. Supongamos que la función social de bienestar utilitarista es $W = U(Y_1) + U(Y_2) + U(Y_3) + \dots$ y sea \underline{Y} la renta media. En este caso, el indicador de Dalton-Atkinson D viene dado por $U((1-D)Y) = U(Y_1) + U(Y_2) + U(Y_3) + \dots$. El indicador depende claramente de la función de utilidad. Atkinson entró la atención en las funciones de utilidad de elasticidad constante, que tiene la siguiente forma:

$$U = \frac{Y^{1-\alpha}}{1-\alpha}$$

utilizando valores de α comprendidos entre 1 y 2. Joseph Stiglitz, "La Economía del Sector Público", Antoni Bosch, pág 145.

función de bienestar. Esta función se utilizaba para descontarla de los ingresos, sin embargo, en el informe sobre el Desarrollo Humano 1999 se modificó esta propuesta por una nueva fórmula que descuenta menos severamente los ingresos de los países medios.¹¹

Como puede observarse, la idea que está detrás de la construcción del IDH, es la de reflejar las distintas dimensiones del bienestar más allá de la simple valoración del tamaño de la producción (PIB per cápita) o de la simple contabilidad de insumos (disponibilidad de centros de salud, escuelas o agua potable). El IDH propone medir el desarrollo humano a partir de resultados: la capacidad para vivir una vida larga y sana o el nivel de escolaridad de la población. Como cualquier otra medida de bienestar, el IDH tiene también limitaciones para reflejar los distintos aspectos del bienestar en un conjunto limitado de variables. Se le ha criticado porque, a pesar de que propone una estimación más compleja del bienestar que va más allá de la simple valoración del ingreso, en la práctica los cambios en el valor del PIB per cápita tienen un gran peso en el valor del IDH; las otras dos dimensiones del bienestar que intenta capturar (la escolaridad y la longevidad) solo cambian en el largo plazo. En ese sentido el IDH no capta los cambios bruscos en el nivel de bienestar que ocurren en los países producto de los cambios coyunturales de corto plazo.

A pesar de las críticas y de las limitaciones obvias que tiene un solo indicador para captar las distintas dimensiones del bienestar y sus cambios en el tiempo, el IDH ha hecho una contribución importante en la literatura sobre el desarrollo y como metodología de medición del bienestar. Ha puesto nuevamente en el centro de la discusión internacional la complejidad del concepto de bienestar, las limitaciones de los indicadores tradicionales del bienestar y la búsqueda de metodologías alternativas que permitan captar los avances en el proceso de desarrollo visto como desarrollo humano, es decir, centrado en la capacidad de las personas para vivir una

¹¹ ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO HUMANO PNUD MÉXICO No.2003-6
Medición del Desarrollo Humano en México PNUD México.

vida mejor y no en la mera contabilidad de productos o insumos.

Como ya se ha mencionado el índice de desarrollo humano (IDH), comprende I varios indicadores de bienestar y los conjuga de manera armoniosa, de tal modo que se pueda llegar a una medición adecuada del nivel de vida y la calidad de ésta de los individuos.

El fenómeno en México y en muchos países de Latinoamérica es precisamente la disparidad estatal y regional existente, la cual es perceptible en todas las variables que componen el índice de desarrollo humano, un ejemplo de ello son las entidades que se encuentran en la zona sureste del país las cuales por lo general se encuentran en los últimos lugares de la lista de éste índice. Así mismo las entidades del centro y norte del país son las que conservan los primeros lugares aun a lo largo de los años.

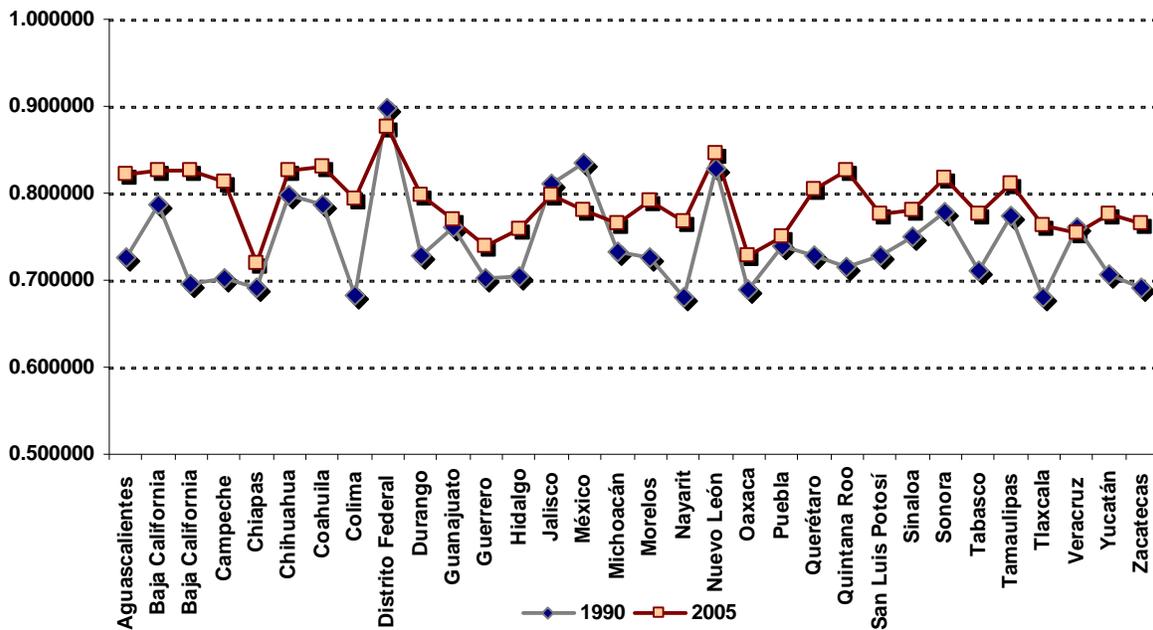
Cuadro 1
Índice de Desarrollo Humano 1990 y 2005

Entidad Federativa	1990	2005
Distrito Federal	0.8986	0.8753
Nuevo León	0.8289	0.8454
Coahuila	0.7875	0.8315
Chihuahua	0.7977	0.8262
Quintana Roo	0.7145	0.8258
Baja California Sur	0.6965	0.8258
Baja California	0.7874	0.8253
Aguascalientes	0.7266	0.8219
Sonora	0.7785	0.8179
Campeche	0.7032	0.8134
Tamaulipas	0.7738	0.8110
Querétaro	0.7280	0.8052
Jalisco	0.8119	0.7976
Durango	0.7286	0.7974
Colima	0.6836	0.7941
Morelos	0.7261	0.7905
Sinaloa	0.7496	0.7811
México	0.8345	0.7797
San Luis Potosí	0.7283	0.7764
Yucatán	0.7073	0.7758
Tabasco	0.7111	0.7753
Guanajuato	0.7607	0.7700
Nayarit	0.6796	0.7670
Michoacán	0.7336	0.7656
Zacatecas	0.6910	0.7644
Tlaxcala	0.6802	0.7636
Hidalgo	0.7039	0.7576
Veracruz	0.7611	0.7540
Puebla	0.7388	0.7492
Guerrero	0.7013	0.7389
Oaxaca	0.6896	0.7289
Chiapas	0.6923	0.7206

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

El índice de desarrollo humano en los dos años de comparación tiene una tendencia distinta, sin embargo el rezago en las entidades que en 1990 se encontraban atrasadas no ha mejorado para 2005.

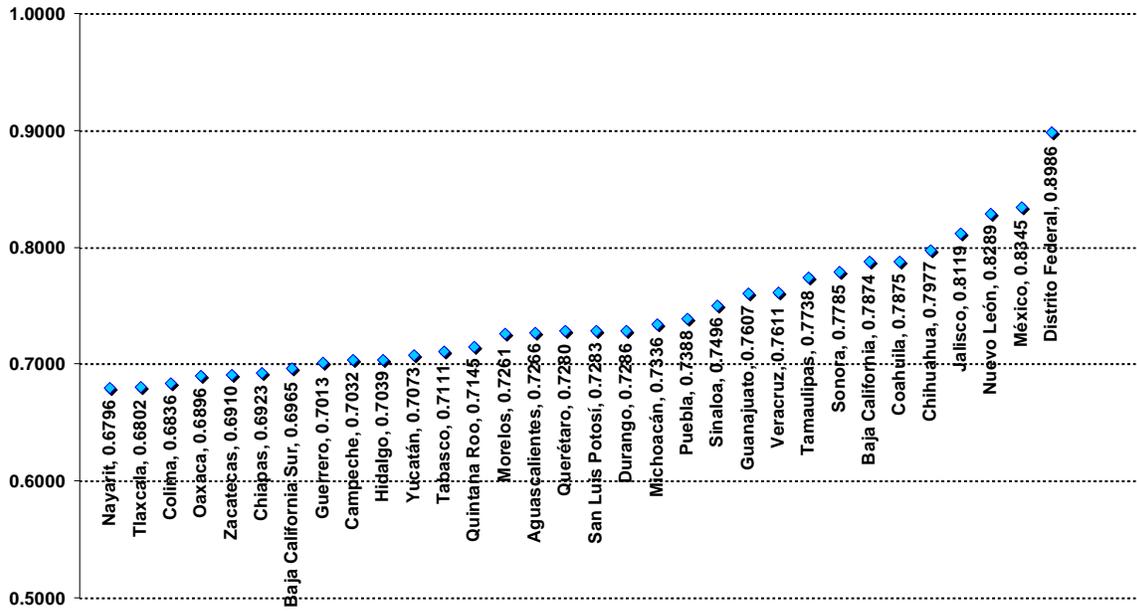
Grafica 21
Índice de Desarrollo Humano 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

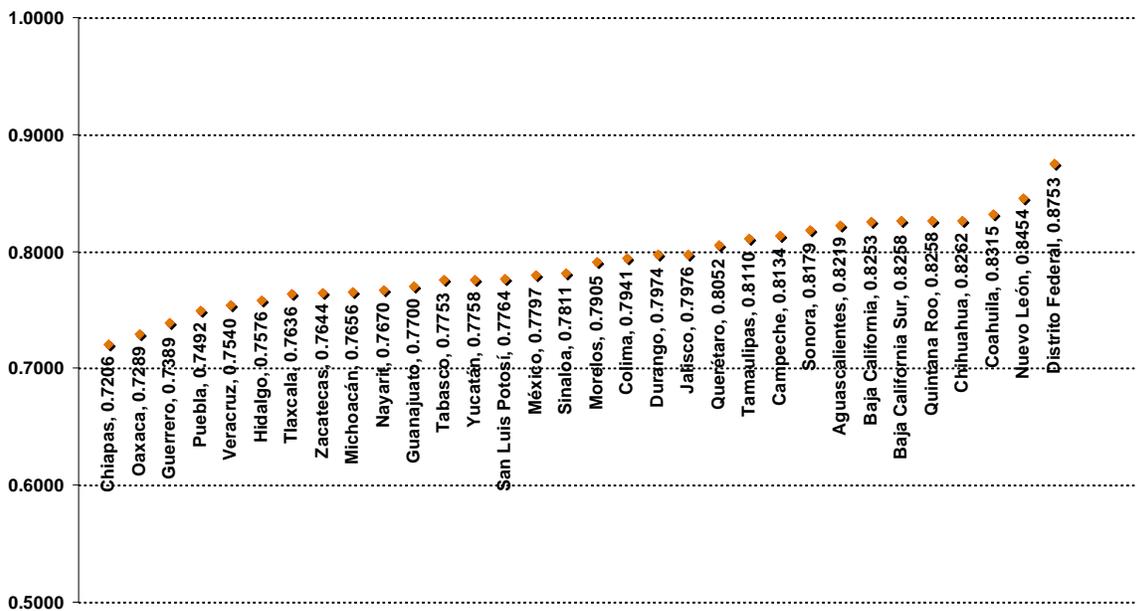
En el año de 1990 el valor máximo del índice de desarrollo humano en México lo tenía el Distrito Federal con 0.8986, mientras que el más bajo era Nayarit con 0.6796 existiendo una diferencia de 0.2190 puntos (véase grafica 22). Por su parte en 2005 el Distrito federal conserva su primer lugar con un 0.8753 viéndose mermado el nivel general de desarrollo, comparado quince años antes. La entidad que en 2005 se encuentra en el último lugar de desarrollo humano es Chiapas con un 0.7206, lo cual hace una diferencia del máximo de 0.1547 (véase grafica 23).

Grafica 22
Índice de Desarrollo Humano 1990



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

Grafica 23
Índice de Desarrollo Humano 2005



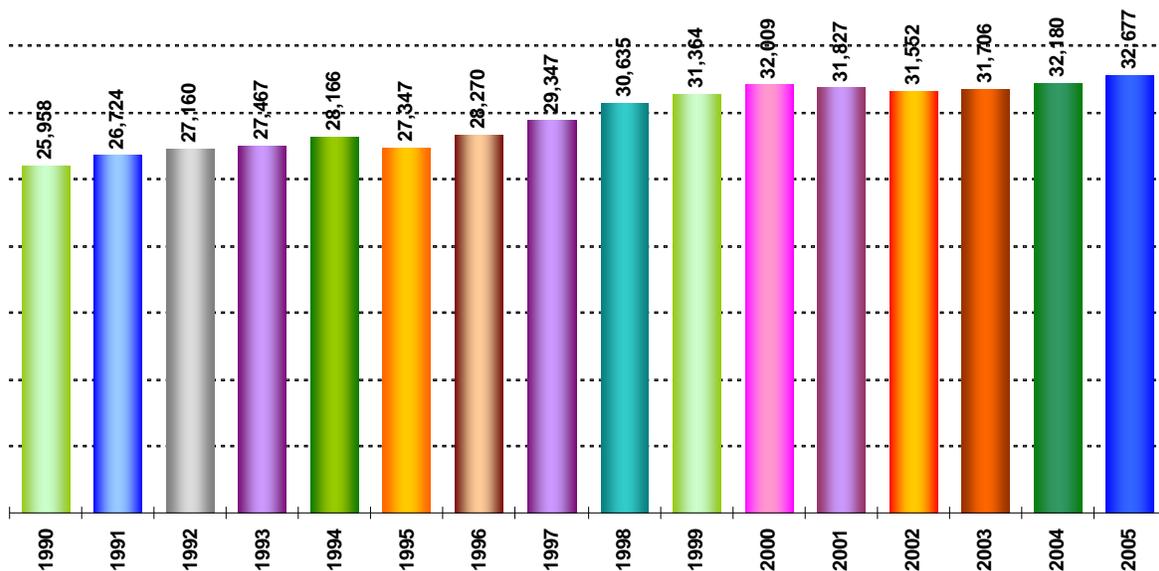
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

2.2.1.5. EMPLEO

Para la teoría económica actual el tema del empleo no es una variable que deba determinar el desarrollo de una sociedad, incluso es un tema que para muchos no compete a ningún orden de gobierno y que son las fuerzas del mercado las que deben determinar el número de empleados y el salario, siendo éste un ente aparte el cual se encuentra regulado por el estado; sin embargo hoy en día el resultado social que trae el empleo y desempleo, son consecuencias de impacto social y no sólo cuestión de equilibrio económico.

La importancia que tiene el empleo y desempleo en la sociedad es tan grande, que debe ser considerado como una variable que determine el desarrollo de una sociedad. El número de personas ocupadas y remuneradas en éste período ha crecido a una tasa de 1.5 por ciento promedio.

Grafica 24
Personal Ocupado Remunerado 1990-2005
(Miles de personas)

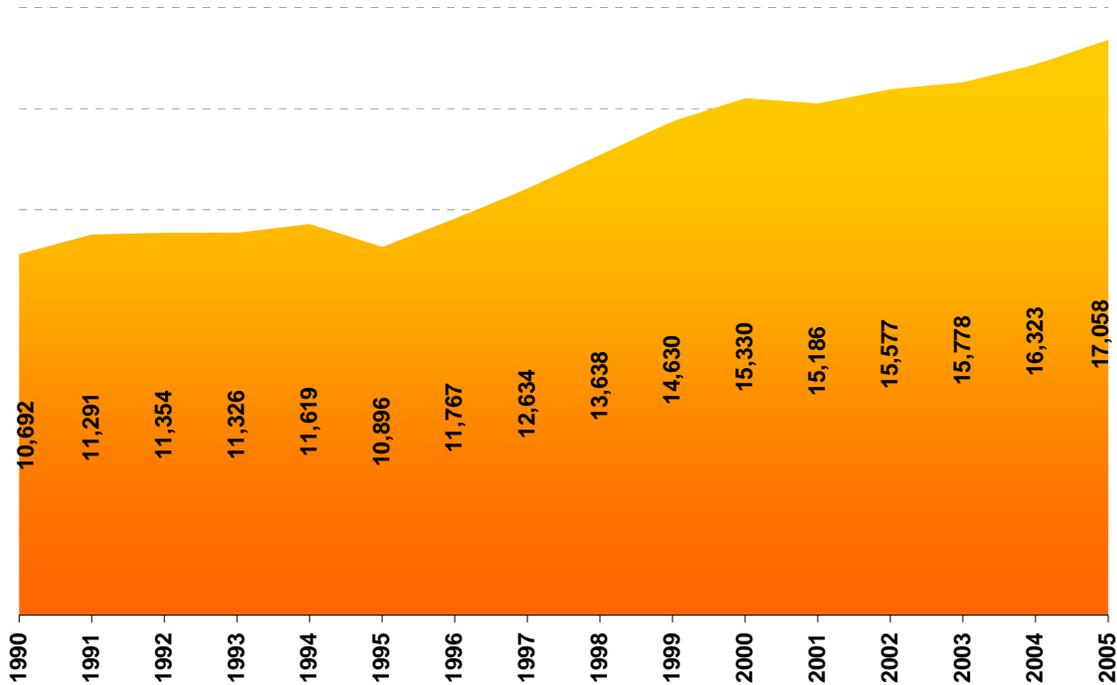


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

Por su parte el empleo formal contabilizado con el número de asegurados en el Instituto Mexicano del seguro Social (IMSS) ha sido de 3.2 por ciento

promedio anual, esto nos indica que sí ha habido un claro crecimiento en el empleo, sin embargo, las tasas de crecimiento de las dos variables analizadas, no han sido suficientes para solventar el actual problema de subempleo o empleo informal.

Grafica 25
Total de Asegurados en el IMSS 1990-2005
(Miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

2.2.1.6. OTROS ASPECTOS DE BIENESTAR Y EL DESARROLLO

Difícilmente se puede ser exhaustivo en la descripción de las diversas mediciones del bienestar. Inicialmente se argumentó que este es un concepto complejo y multidimensional; la sección anterior se ha limitado a presentar las mediciones más utilizadas de pobreza y desigualdad. Existe, sin embargo, otra serie de indicadores que captan aspectos distintos del bienestar y que se utilizan para analizar programas específicos, tales como: los indicadores específicos de salud, de educación y las condiciones de la vivienda, para mencionar solo algunos. Hay también otros aspectos del bienestar que han asumido gran importancia en la discusión internacional y que se describen en esta sección.

2.2.1.6.1. LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES AL INTERIOR DEL HOGAR

La mayor parte de las medidas de bienestar que se han resumido hasta aquí asumen, implícitamente, una distribución de bienes homogénea al interior del hogar. Es bien sabido, sin embargo, que este supuesto no siempre se cumple. Nuevas líneas de investigación apuntan hacia la existencia de diferencias importantes en el acceso a bienes y servicios al interior del hogar. Se sabe por ejemplo, que en algunas regiones, la distribución de la comida, cuando es escasa, sigue patrones bien definidos: primero el padre o jefe de hogar masculino, luego los hijos varones, después las hijas y por último la madre. Una limitación importante para profundizar en este tipo de análisis es la falta de información homogénea que permita documentar los patrones de distribución al interior del hogar¹². Sin embargo, en la medida en que existan diferencias importantes en el acceso a los bienes y servicios.¹³

2.2.1.6.2. DIFERENCIAS DE GÉNERO

Otro aspecto importante del bienestar son las diferencias en el acceso a las oportunidades que ofrecen las sociedades, dependiendo del género de los individuos. En 1995, el informe de Desarrollo Humano introdujo por primera vez, un intento por medir las diferencias de logros por género que se podían comparar a nivel internacional —el índice de desarrollo de género denominado GDI por sus siglas en inglés. El Índice de Desarrollo corregido por diferencias de género incorpora una medición en las tres variables que componen el IDH por género: longevidad, educación e ingreso. En países en donde las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres como México, el valor del GDI será inferior al IDH¹⁴

¹² En años recientes se están produciendo varios estudios que intentan captar, no solo la distribución de los bienes al interior del hogar, sino también la distribución de las tareas del hogar. Los estudios sobre el uso del tiempo que se han hecho en varios países, documentan diferencias de género importantes en la manera como se asumen las tareas del hogar.

¹³ Norton and Stephens 1995, Citado por Narayan, Deepa, 1999

¹⁴ ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO HUMANO PNUD MÉXICO No.2003-6

La pobreza depende, de manera esencial, del conocimiento que se tenga sobre las condiciones de vida específicas de la población; es decir, depende de la construcción de un buen perfil sobre las condiciones de vida. Para el análisis del impacto de las políticas sociales y el diseño mismo de dichos programas, suponiendo que la reducción de la pobreza es un objetivo principal, entonces, la construcción de perfiles de pobreza--y su consistencia--es mucho más importante que la simple medición de la pobreza.

De manera similar, el cálculo de la brecha de pobreza y su contribución a la brecha de pobreza total es un indicador útil como criterio de distribución de recursos para la reducción de la pobreza. Recuérdese que la brecha de pobreza es la distancia promedio que existe entre la línea de pobreza y los ingresos de los pobres; al calcular la contribución de cada región a la brecha de pobreza total, se sabrá que en las zonas rurales está el 76,05 por ciento de las carencias de recursos y que los ingresos de los pobres urbanos representan el 23,95 por ciento de la brecha de ingresos total. Este tipo de información es útil para guiar la asignación de recursos.

En consecuencia, se ha observado que para diseñar políticas sociales y distribuir recursos de reducción de la pobreza, es imprescindible conocer la contribución de los diversos grupos socioeconómicos o regiones a la pobreza total. Un buen perfil de pobreza debe incluir además, información sobre todas aquellas variables que sean pertinentes para el tipo de políticas o programas que se están diseñando. Por ejemplo, el conocimiento de las fuentes primarias de ingreso permite identificar las oportunidades de diversificación de ingresos de los hogares y la sensibilidad de dichos ingresos a los programas de transferencias. Los niveles educativos y condiciones de acceso a los servicios de salud, pueden ser pertinentes para el diseño de programas de inversión en capital humano y así sucesivamente.

Análisis del impacto de las políticas económicas y sociales. Esta es tal vez la parte más compleja del análisis de las condiciones de vida, porque involucra la interpretación de resultados y su relación con el conocimiento que ahora se tiene sobre la pobreza. Algunos de los aspectos que interesaría conocer son: el tipo de actividades económicas en las que están involucrados los pobres y la manera cómo pueden ser afectados por las políticas económicas y sociales llevadas a cabo, la manera cómo éstos grupos de población responden a los incentivos; su capacidad para movilizarse hacia otras actividades. Con relación a este último punto, por ejemplo, sería útil generar en el sector agrícola información sobre su acceso a activos productivos (tierra, educación, ganado, equipo) o su acceso a insumos (crédito, fertilizantes, servicios de extensión agrícola, agua).

Para completar un perfil de pobreza es importante conocer otras características de los hogares pobres que sirvan de insumo en el diseño de políticas y programas sociales. El estado de la infraestructura física, por ejemplo, es clave para evaluar la capacidad que tienen distintos grupos de población para conectarse a mercados más grandes y evaluar así su capacidad de generación de ingresos adicionales. Las condiciones de educación y salud en términos de cobertura y calidad son también variables pertinentes para el diseño de programas de inversión en capital humano y extensión en la cobertura de estos servicios. Infortunadamente, las posibilidades de obtener perfiles de pobreza más exhaustivos que informen sobre la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales, frecuentemente están limitados por falta de información adecuada. En ese sentido, es recomendable recurrir a fuentes de datos diversas que aporten información complementaria: estudios sectoriales, registros administrativos, estudios regionales específicos o encuestas de cobertura más limitada.

A grandes rasgos, la construcción de un perfil de pobreza permite: identificar la contribución de distintos grupos a la pobreza (indígenas, campesinos, trabajadores urbanos, micro empresarios y otros); identificar sus características socioeconómicas y demográficas para el diseño de políticas y programas sociales: el nivel de

educación, las condiciones de nutrición, el acceso a servicios básicos, las características de la vivienda, la posesión de activos y otros; y guiar la distribución de recursos por programa.

No está demás insistir en la utilidad de los perfiles de pobreza como insumo para el diseño de políticas económicas y sociales y en el proceso de seguimiento, fiscalización y evaluación depende de su consistencia metodológica.

Un perfil de pobreza aporta información útil sobre las características generales de los hogares en condiciones de pobreza. Una vez identificadas éstas, sin embargo, el siguiente paso es formular preguntas, también específicas, por tema. En el área de educación por ejemplo, se necesita conocer con más precisión los índices de analfabetismo por región o grupo específico, las condiciones de acceso de los hogares a los centros de educación, las tasas de matrícula por región y edad, las tasas de repitencia y deserción escolar, la disponibilidad de material educativo o los costos—directos e indirectos—de la educación, entre otras.

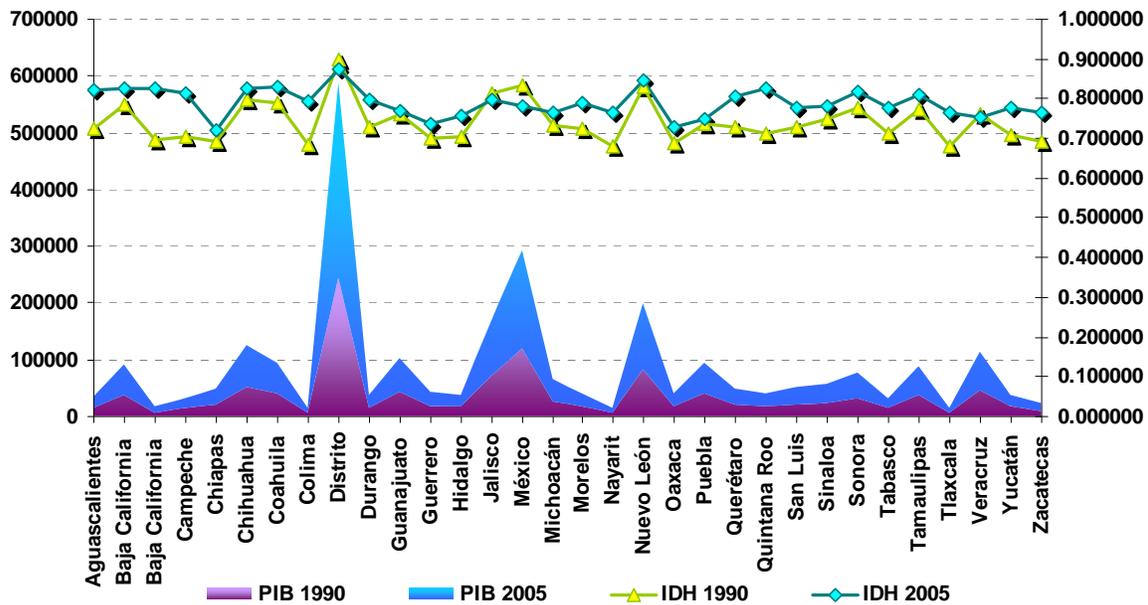
De manera similar, el diseño de programas de salud o nutrición requieren también un conocimiento específico del sector.

2.3. RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Es difícil determinar de manera tajante que el PIB es un factor que determina el desarrollo en las entidades federativas, sin embargo la lógica económica plantea que a un mayor ingreso se debe tener una mejoría en la calidad de vida. Esto se hace plausible en la grafica 26, donde se observan las tendencias del PIB de 1990 y comparado con el índice de desarrollo humano del propio año, así mismo también se puede ver la semejanza en el caso de 2005, en dónde las entidades con mayor ingreso (PIB) tienen un mayor desarrollo, esto es explicado en parte por la construcción propia del IDH, en la cual se utiliza una función suavizada (Logaritmo) del PIB por persona.

Evidentemente el Distrito Federal es la entidad con mayor PIB en los años comparados (244,196 y 341,261 mdp), y con mayor índice de desarrollo humano, al tiempo que Nayarit es una de las entidades con menor PIB (6,190 y 8,588 mdp) así como menor IDH.

Grafica 26
PIBE precios de 1993 e Índice de Desarrollo Humano 1990 y 2005
(Millones de pesos a precios constantes)



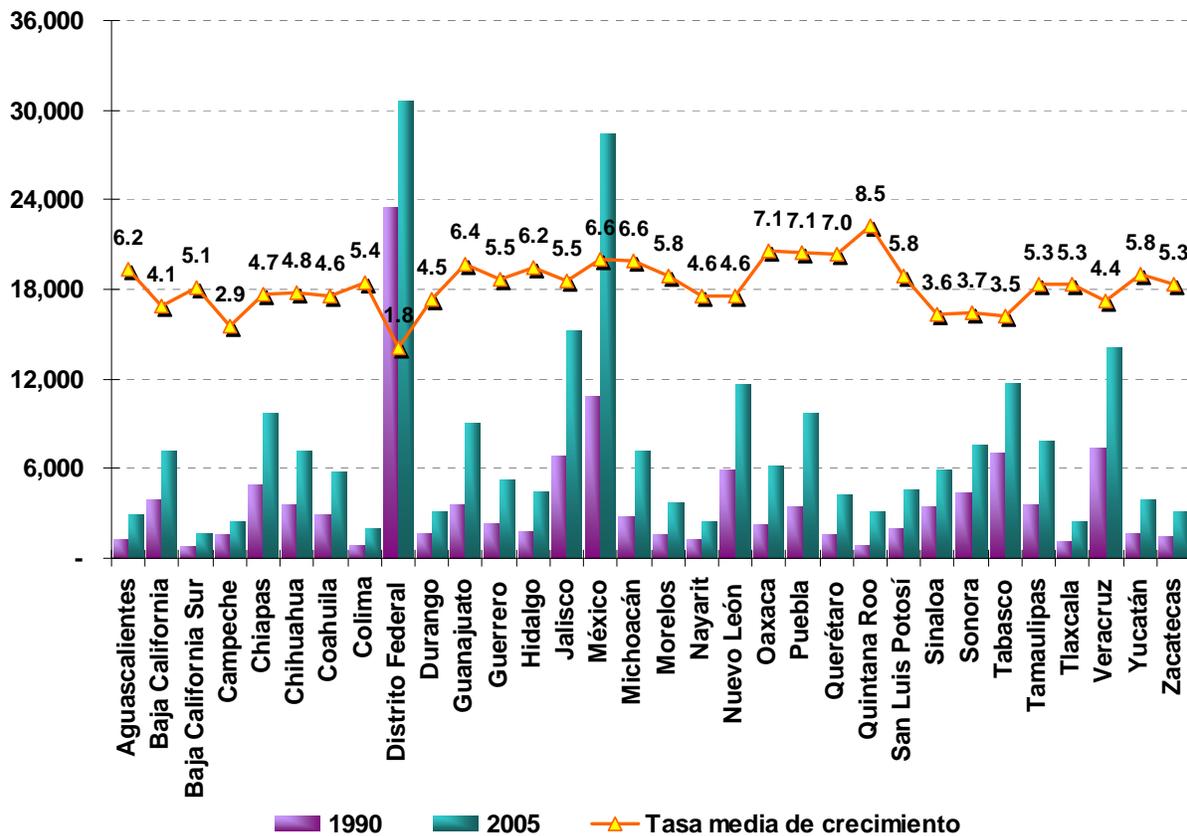
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, y @regional

2.4. LA DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES.

Las participaciones federales como ya se ha mencionado surgen en 1979 con la Ley de Coordinación Fiscal y es en 1990 cuando se lleva a cabo una reforma a la forma de la distribución de éstas, de ahí que se derive en este trabajo un análisis de el período que comprende desde la última reforma a la fórmula de su distribución y hasta la fecha actual.

El número de habitantes solo determina una parte de las participaciones, el Distrito Federal y el Estado de México son las entidades federativas con mayor participación, y sin embargo tienen una mayor cantidad de población. La tasa media de crecimiento de las participaciones en las entidades federativas, oscila entre el 1.8 y el 8.5 por ciento.

Grafica 27
Participaciones Federales 1990 y 2005
(Millones de pesos a precios constantes)



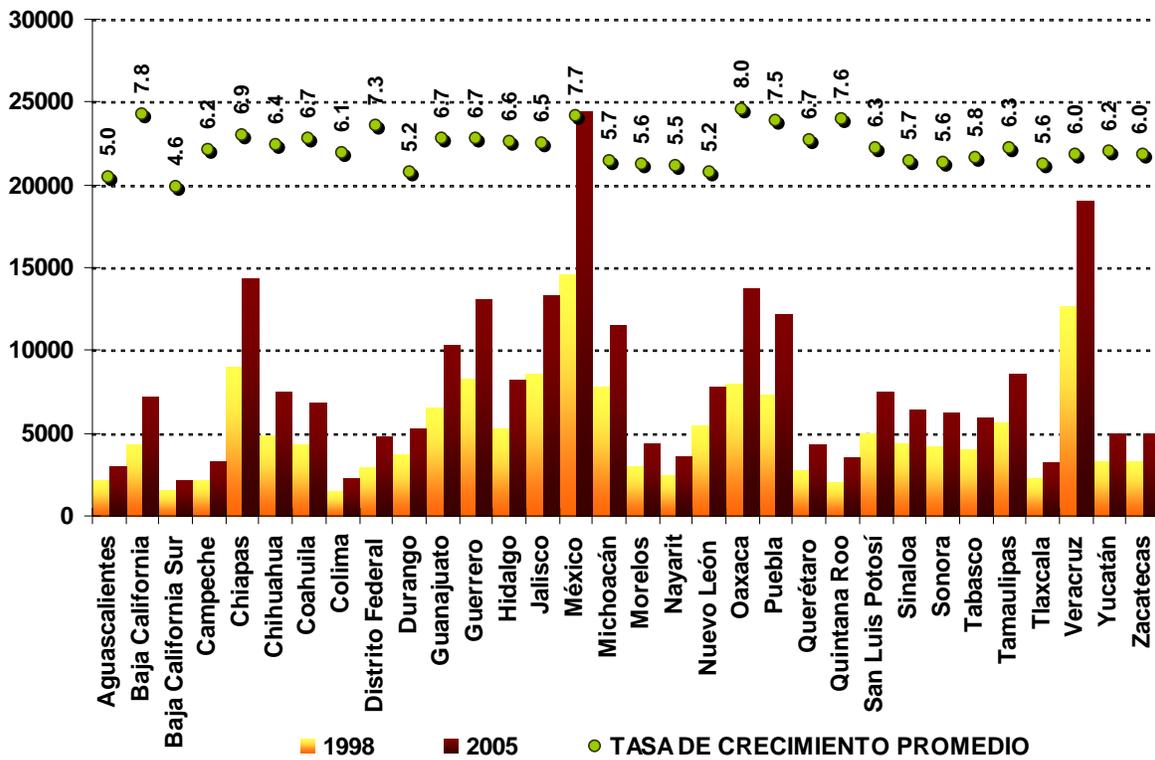
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Derivado de la descentralización de algunas funciones del gobierno federal hacia las entidades federativas, hacen que surjan las aportaciones, así mismo la necesidad de redistribuir el ingreso a las entidades con menor desarrollo y hacerlas mas independientes,

Las aportaciones federales o ramo 33 surgen en 1998 y se encuentran constituidas por siete fondo básicos, de los cuales cada uno tiene un mecanismo de distribución diferente, debido a ello no existe una estrecha correlación entre la distribución de las participaciones y las aportaciones ya que éstas últimas además de tratarse de transferencias de uso restringido se tratan de fondos específicos de gasto.

Las entidades federativas con mayores aportaciones son el Estado de México y Veracruz. La tasa media de crecimiento de las aportaciones federales en las entidades federativas, oscila entre el 4.6 y el 8.0 por ciento.

Grafica 28
Aportaciones Federales (Ramo33) 1998 y 2005
(Millones de pesos a precios constantes)



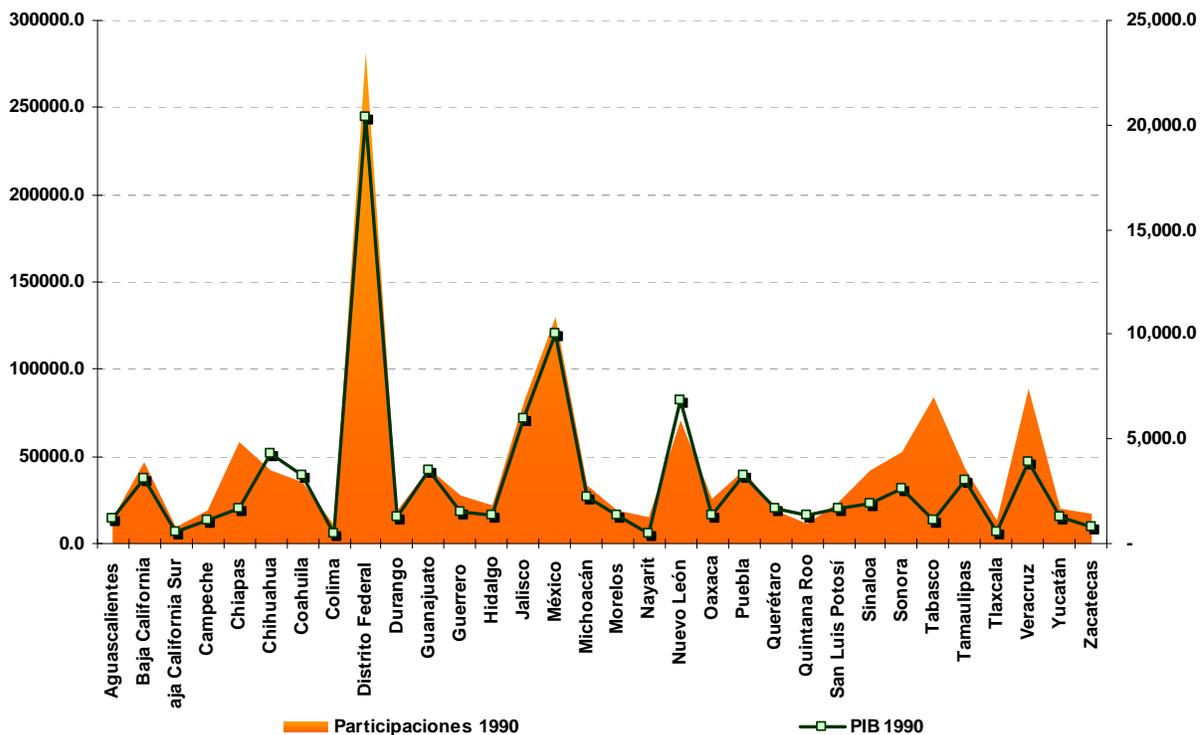
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

2.5. LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Existe una estrecha correlación entre las participaciones federales y el Producto Interno Bruto Estatal, esto es derivado de la relación que existe entre los ingresos de la entidad y la producción de ésta, así como la influencia de la fórmula de distribución actual la cual considera la recaudación de los ingresos asignables como principio para determinar la segunda parte del fondo general de participaciones

El Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Veracruz, Tabasco y Nuevo León participan del 49.5 por ciento del total del fondo general de participaciones en 1990 y del 35.7 por ciento del PIB total, por su parte los seis estados que se encuentran en ultimo lugar de participaciones, Baja California Sur, Colima, Quintana Roo, Tlaxcala, Nayarit y Aguascalientes únicamente obtienen el 5.5 por ciento del mencionado fondo mientras que su aportación al PIB nacional es de 4.8 por ciento, esto plantea un panorama general sobre la situación de éstos recursos en 1990.

Grafica 29
PIBE y Participaciones (Ramo 28) 1990
(Millones de pesos a precios constantes)

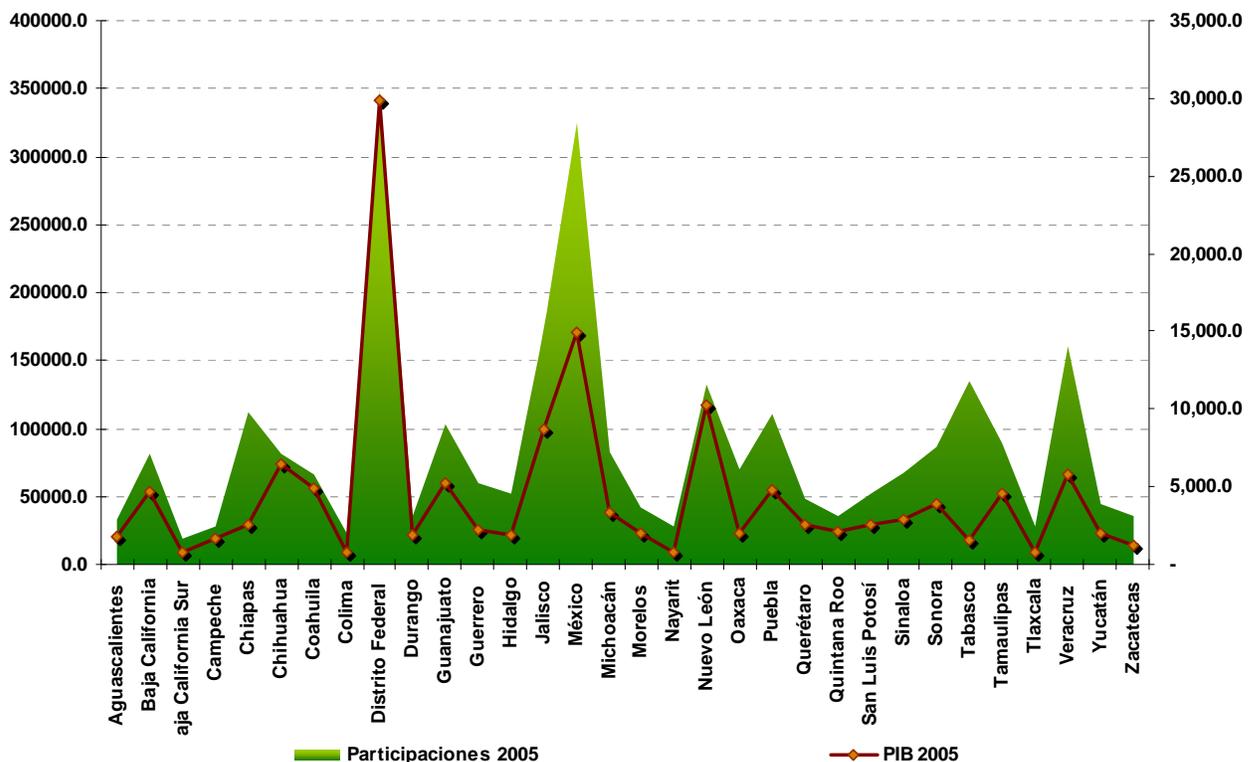


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Para el año 2005 la relación entre los estados se modificó ligeramente, no así la relación total, ya que los lugares en los que se encuentran los seis estados que más participan del Fondo General de Participaciones siguen manteniéndose en el mismo orden que en 1990; sin embargo la proporción respecto de éste año bajo en 4.3 por ciento disminuyendo a 45.2 por ciento. El PIB que suman los estados con mayor grado de participaciones en 2005 alcanza 50.2 por ciento del total nacional, es decir incrementaron su participación en 14.5 puntos respecto a lo obtenido en 1990, se puede decir que un punto porcentual por año.

El caso de los estados con menor nivel de participaciones federales fue un tanto distinto, ya que salió de éste grupo el estado de Quintana Roo, entrando en su lugar Campeche. Así mismo se incrementó en 0.1 por ciento la participación de éstos estados sobre el total alcanzando un 5.6 por ciento. La proporción de su participación respecto del PIB en éstos estados se redujo en 0.2 puntos en tres lustros.

Grafica 30
 PIB y Participaciones (Ramo 28) 2005
 (Millones de pesos a precios constantes)



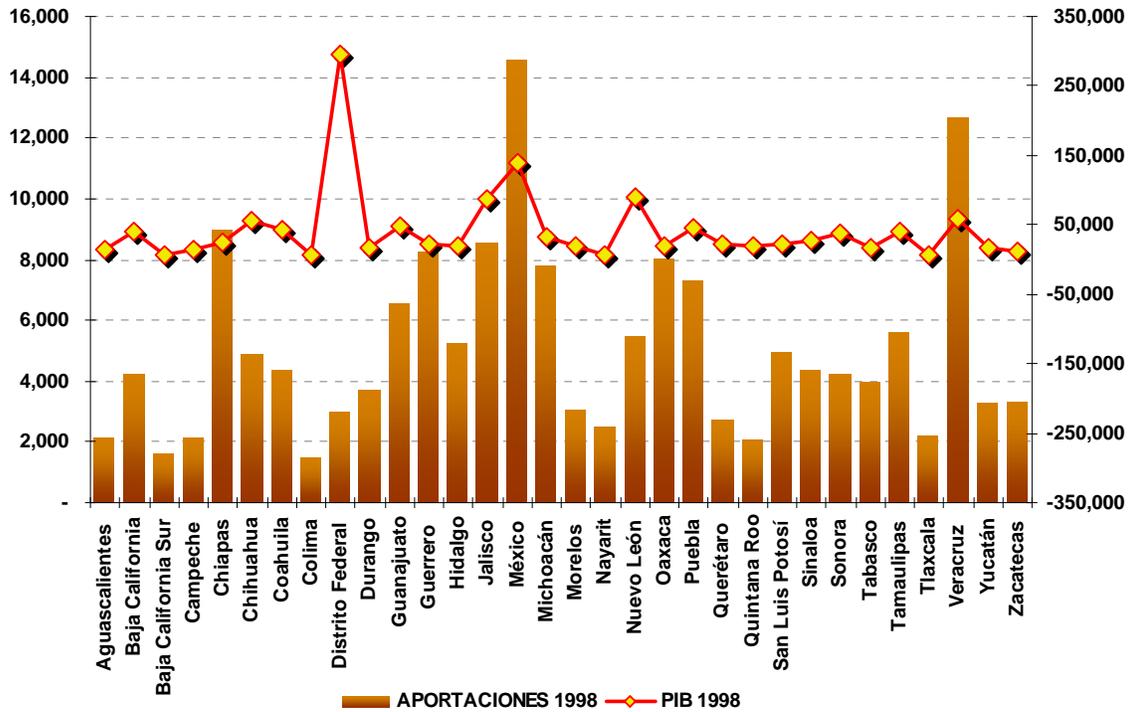
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Como se menciono anteriormente las aportaciones federales tienen un mecanismo de distribución diferente a las participaciones, es por ello, que su relación con el PIB no es tan estrecha.

En 1998 el año en que surgen las aportaciones federales en su conjunto, los estados con mayor porcentaje de distribución son Estado de México, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Guerrero y Oaxaca, los cuales participan de un 37.4 por ciento del total del Ramo 33 dividido en sus diferentes rubros por su parte la aportación que estas entidades hacen al PIB nacional es de 26.3 por ciento.

Colima, Baja California Sur, Quintana Roo, Aguascalientes, Campeche y Tlaxcala, suman el 7.1 por ciento del total del Ramo 33 en 1998; su aportación al PIB nacional es de 5.2 por ciento.

Grafica 31
PIBE y Aportaciones (Ramo 33) 1998
 (Millones de pesos a precios constantes)

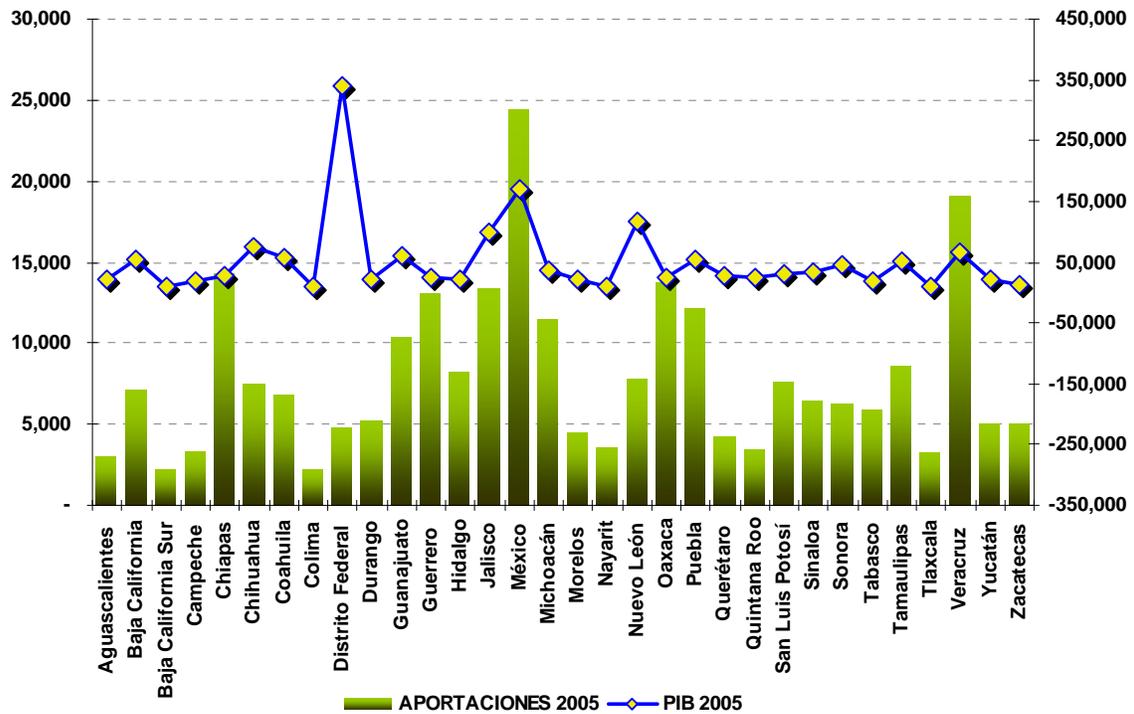


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

Las seis entidades con mayor transferencias por ramo 33 o aportaciones federales en 2005 son: el Estado de México, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Guerrero y Oaxaca, las cuales alcanzaón una participación de 38.6 por ciento del total del Ramo 33 dividido en sus diferentes rubros por su parte la aportación que estas entidades hacen al PIB nacional es de 25.6 por ciento.

Por su parte las seis entidades con menor cantidad de transferencias por concepto de aportaciones son. Colima, Baja California Sur, Quintana Roo, Aguascalientes, Campeche y Tlaxcala, las cuales en suma obtienen el 6.8 por ciento del total de este concepto; sin embargo su aportación al PIB nacional se incremento en 0.4 puntos alcanzando un 5.6 por ciento.

Grafica 32
 PIBE y Aportaciones (Ramo 33) 2005
 (Millones de pesos a precios constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

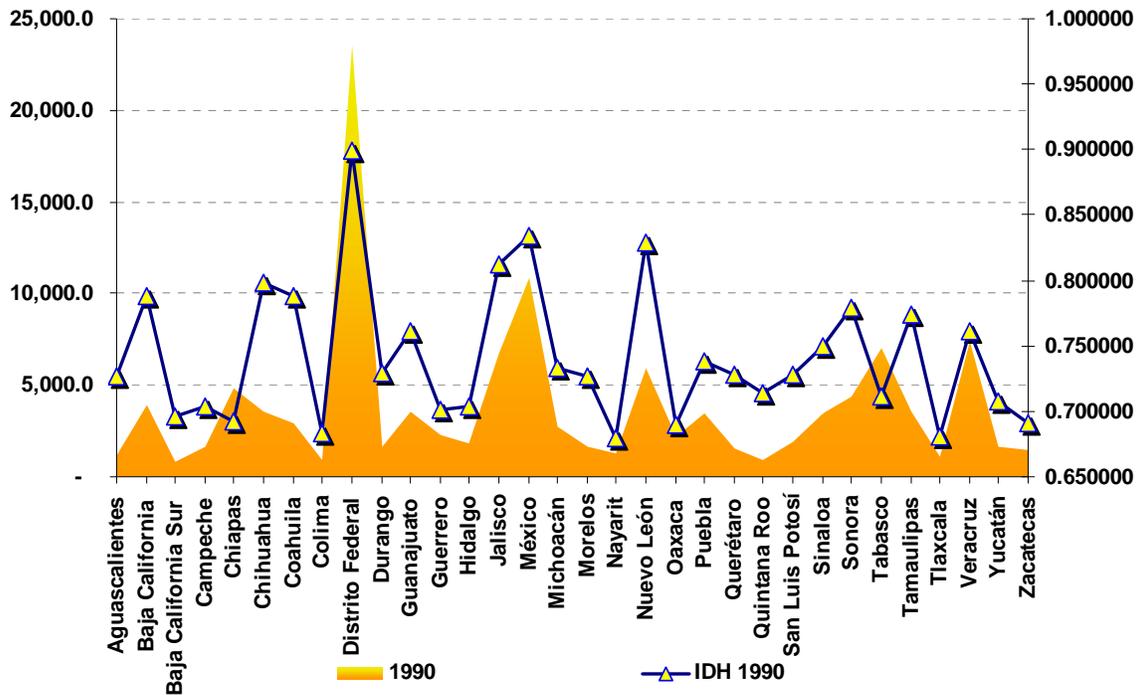
La tendencia en la repartición del Ramo 33 en el período de análisis es muy similar, lo cual obliga a pensar que existe un fenómeno inercial y no un plan anual de la distribución de éste fondo, es evidente que no se toman en cuenta las nuevas necesidades que cada entidad va teniendo a lo largo del tiempo.

2.6. LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y EL DESARROLLO

El desarrollo en la actualidad esta asume varias tesis, así que debatir sobre el tema no es del interés específico de este trabajo, sino determinar un indicador fiable para la elaboración de un comparativo aceptable en términos del caso mexicano. Es por ello que se determino al Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (PNUD) como un buen instrumento de comparación y como una herramienta para evaluar el desarrollo de México.

En 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se encuentra con una alta correlación en concordancia con las participaciones federales, de hecho es evidente en la gráfica 33 que la tendencia de las participaciones y el IDH es armonioso, lo cual no nos lleva más que a la manifestación de que a un mayor grado de transferencias federales, en específico participaciones tendremos un mayor nivel de bienestar.

Grafica 33
Participaciones Federales e Índice de Desarrollo Humano 1990
(Millones de pesos a precios constantes)

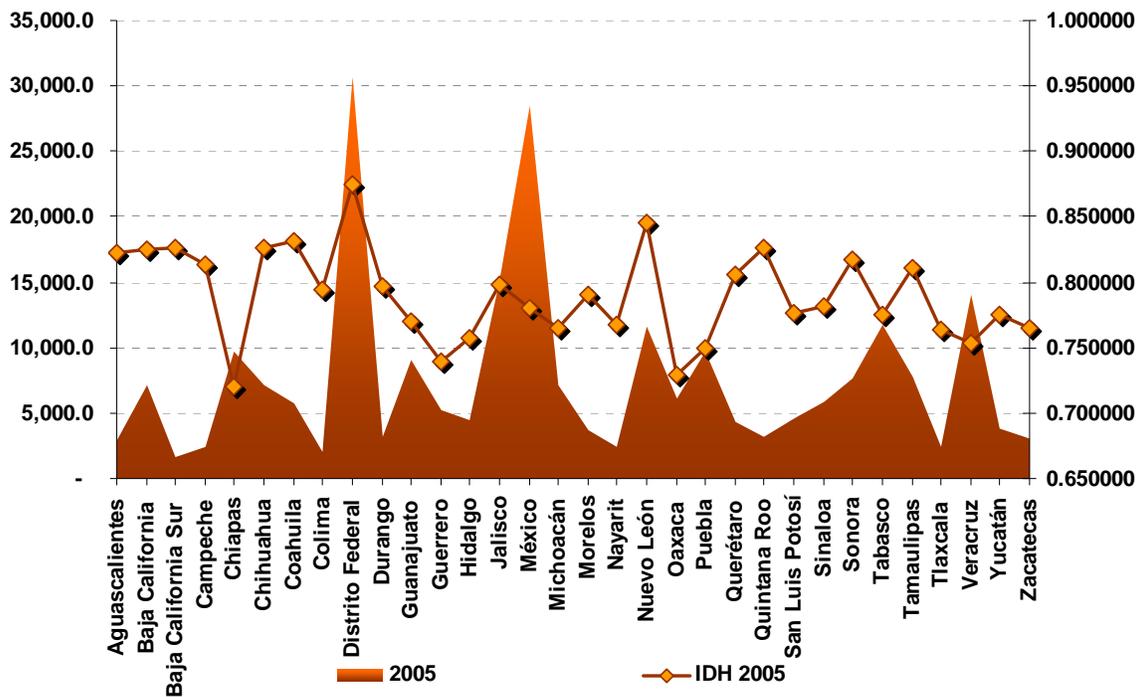


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

Sin embargo la aseveración anterior se transforma ligeramente en el panorama de 2005, dónde las fluctuaciones de las participaciones y el IDH, ya no son tan armoniosas como eran en 1990, las causales son muy variadas aun que hay que destacar que el efecto inercial que tienen las transferencias federales permanece y que aunado a no tener una buena concordancia con las variables de desarrollo e ir priorizando en otro tipo de cosas se ha despegado aun mas la brecha de desigualdad social que ya de por si vivía México hace quince años.

La característica fundamental de un comparativo de este tipo es determinar el lento cambio que han tenido las instituciones y en especial la legislación en materia de coordinación fiscal, lo cual es evidente con el despegue tan desigual de las variables de desarrollo y transferencias. Así como la falta de eficacia en la política económica y la falta de objetivos claros que prioricen en el desarrollo y bienestar social.

Grafica 34
Participaciones Federales e Índice de Desarrollo Humano 2005
(Millones de pesos a precios constantes)

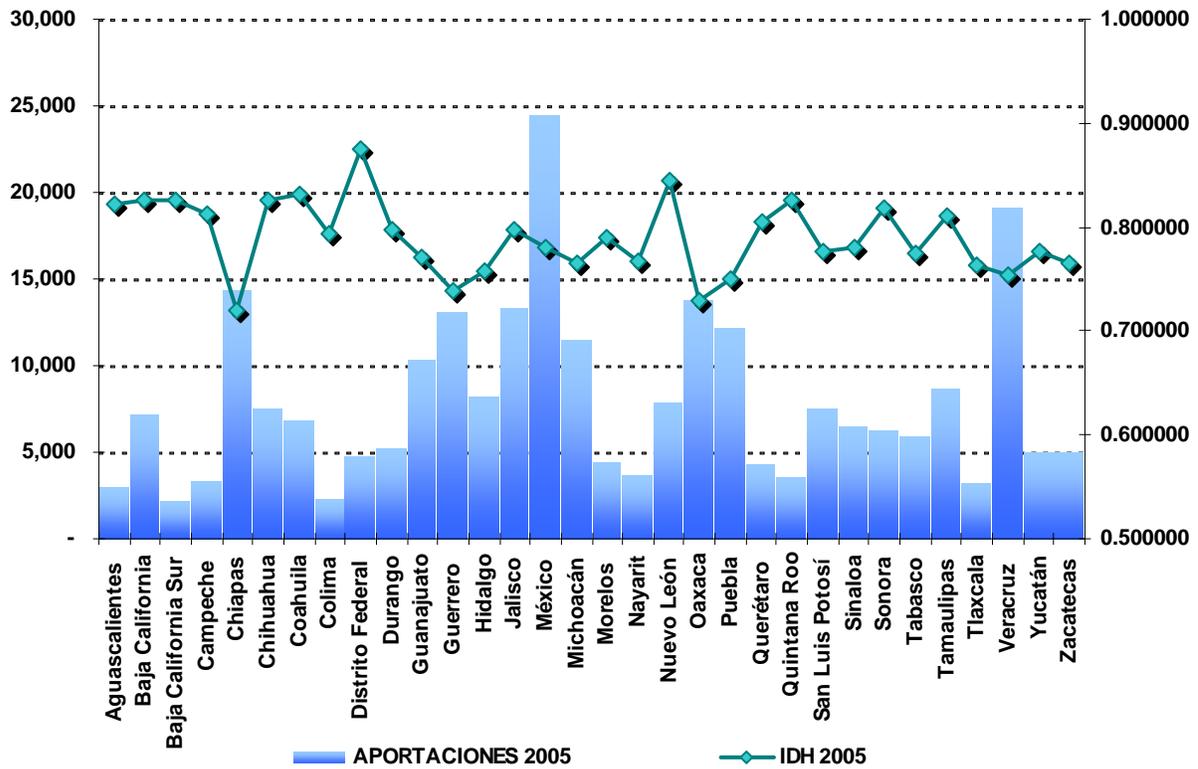


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

En cuanto a las aportaciones federales que provienen del Ramo 33 cabe decir que la relación de las proporciones IDH - aportaciones no es similar. Lo cual obliga a considerar la creación del Ramo 33 como una parte medular para el impulso del desarrollo en las entidades federativas.

La gráfica 35 deja ver de manera clara la falta de concordancia entre el principal objetivo del Ramo 33 y su real impacto en las entidades federativas, que finalmente debe ser un mejor nivel de vida generalizado, es decir un mayor desarrollo para éstas.

Gráfica 35
Aportaciones Federales e Índice de Desarrollo Humano 2005
 (Millones de pesos a precios constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y @regional

Capítulo III

*Una alternativa para la distribución de las Participaciones Federales
(Ramo 28): El Índice de Desarrollo Humano (PNUD)*

3. UNA ALTERNATIVA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28): EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO (PNUD)

3.1. LOS MOTIVOS

La concentración de los ingresos públicos en México, y poco eficiente mecanismo de distribución que se ha observado en el capítulo II, expone que es fundamental lograr empatar los ingresos que reciben las entidades federativas con el crecimiento y desarrollo de las mismas. Lo anterior resultado de que existe una visible disparidad entre los recursos que son transferidos y los niveles de desarrollo y subdesarrollo de las entidades federativas y mas aun cuando se habla de las entidades del Sureste mexicano. Lo mas preocupante es que la mencionada situación no solo no ha cambiado a lo largo de quince años, sino que se ha agudizado de manera negativa.

Los ingresos públicos se concentran en el orden federal de gobierno. Sin embargo, al igual que en otras federaciones, no es el gobierno federal el encargado de gastar todo ese dinero. Por varias razones, básicamente de carácter político e histórico, se trata de recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, a los municipios, a través de dos modalidades: a) los recursos entregados a los estados como fondos de uso irrestricto denominados Participaciones Federales, y b) fondos de uso restringido que se denominan Aportaciones Federales a Entidades Federativas.

Es importante destacar que para el caso de las Participaciones en México al igual que en otros países del mundo, el monto total de ingresos federales que se distribuye entre los estados y municipios no equivale al total de la recaudación federal. De hecho, el gobierno federal dedica sólo una tercera parte de su presupuesto anual a los gobiernos subnacionales. Esto implica que el tamaño del pastel que se divide entre los órdenes de gobierno estatal y municipal, por medio de Participaciones, varía dependiendo de factores como el precio del petróleo en los mercados internacionales y el tamaño de la recaudación impositiva federal. Por

su parte el monto total de las Aportaciones, depende directamente de los procesos de definición de prioridades y negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno federal y no así de una eficiente distribución de los recursos de acuerdo a las necesidades de cada Entidad Federativa, de modo tal que, la determinación del tamaño del pastel para ambos renglones surge de dos procesos y dos estructuras distintas, ambas incorporadas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que es un mecanismo a cargo del Ejecutivo y aprobado por el Congreso que emana de la Constitución directamente. Su objetivo fundamental es armonizar el sistema tributario y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la federación y los estados. Este mecanismo de coordinación se regula actualmente de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir de 1989.

Los primeros sistemas de participaciones sobre la recaudación federal en México se establecieron en 1942, pero es en 1948, con el establecimiento del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuando se sienta el primer precedente del sistema que existe hasta hoy. La primera Ley de Coordinación Fiscal surge en 1953 con el propósito de armonizar el sistema tributario, misma que se mantuvo vigente durante la década de los setenta, y aunque en tiempos diferentes, todos los estados firmaron el convenio de adhesión al sistema. Bajo este esquema, el principal incentivo para que los estados aceptaran fue del poder de disponer de más del 50 por ciento recaudado por concepto del ISIM.

Esta Ley fue reformada en diciembre de 1979 con el propósito de introducir el nuevo Impuesto al Valor Agregado que sustituyó al ISIM en 1980, junto con la entrada en vigor de la Ley Federal de Derechos, con lo que se formalizó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El objetivo principal de esta ley fue regular la forma en que se asignan las participaciones federales mediante convenios que expresan el acuerdo de los estados para suspender o derogar múltiples impuestos de tipo indirecto, a cambio de que la Federación les

resarciera, por medio de su recaudación, lo que vino a llamarse los impuestos participables. Con esto se creaba un sistema uniforme para todo el país con las ventajas de administración, recaudación y eficiencia económica que esto implica. Este diseño deja libre a cada estado y municipio para determinar en qué rubros gastar los fondos provenientes de las participaciones.

A partir de la aparición del SNCF, se pueden distinguir dos etapas en relación con los mecanismos utilizados para determinar el monto correspondiente para cada estado (incluyendo al DF). Durante la década de los ochenta las participaciones se asignaban en proporción a la recaudación del IVA realizada por cada estado. Así, el SNCF estuvo ligado a la evolución de la recaudación del IVA por tratarse de la principal fuente de ingresos del poder federal. Durante la segunda etapa, a partir de 1989, se adoptaron métodos distributivos que incluyeron nuevos factores para calcular las asignaciones correspondientes a cada estado. En este periodo, las fórmulas se desligaron del IVA y se basaron más en factores demográficos, con lo que se redujo la importancia del esfuerzo de fiscalización de este impuesto en las entidades.

La modificación de la fórmula efectuada en 1990 se orientó a una reasignación “*más equitativa*” entre regiones ricas y pobres, pero insuficiente para el nivel de subdesarrollo que existe en algunas entidades federativas, dado que anteriormente, algunas resultaban beneficiadas porque la recaudación local del IVA es un reflejo directo del nivel de consumo y por ende de desarrollo.

En 1993 se realizó otro esfuerzo para poder igualar las regiones de nuestro país, surgiendo una serie de fondos que en la actualidad se encuentran constituidos como el Ramo 33 (aportaciones federales), lo cual se plantea como una alternativa que cubriría las deficiencias que la fórmula de 1990 no podría, sobre todo en términos de desarrollo social y de mejoramientos de la calidad de vida, con las Aportaciones Federales y sus siete fondos comienza una nueva era de distribución, que en la actualidad es insuficiente, no solo por la falta de claridad

y transparencia que tienen las formulas de distribución de la mayoría de los fondos, sino que además el mencionado rubro no ha crecido de manera importante siendo que desde 1998 a 2006 su tasa media de crecimiento real ha sido de 4.0 por ciento, disminuyendo en el periodo de 2005 a 2006 un 2.1 por ciento real.

Por su parte las participaciones que van hacia las entidades federativas se han incrementado en el mismo periodo (1998-2006) en un 4.1 por ciento promedio en términos reales, sin embargo cabe recordar que las participaciones federales (Ramo 28) constituyen aproximadamente un 45 a un 50 por ciento de los ingresos de cada entidad, y que estos ingresos son los que cada estado puede ejercer de manera independiente.

Por su parte los recursos federales descentralizados de 1998 a 2006 se han incrementado a una tasa promedio de 4.8 por ciento, y conforman un 36.4 por ciento promedio del Gasto Primario Federal en los últimos ocho años.

En suma los recursos que reciben los estados y municipios del país por parte del gobierno federal denominados como Participaciones Federales y Aportaciones Federales, llegan a representar en su conjunto la mayor proporción (85 hasta 95 por ciento) de sus ingresos totales. Sin embargo, ello no ha logrado eliminar la brecha que existe entre la disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales y la demanda por servicios públicos que corresponden a estos órdenes de gobierno, lo cual se puede comprobar con las brechas actuales existentes entre el Índice de Desarrollo Humano de las diferentes entidades federativas que constituyen nuestro país. De hecho, la determinación del monto de recursos que reciben estados y municipios ha sido y es causa de fuertes controversias, tanto por la discrecionalidad y falta de transparencia que están presentes en algunos casos, como por la escasa efectividad para alcanzar los objetivos planteados.

Lo cierto es que más allá de los planes y programas públicos, o quizás hasta como impulso originado en ellos, los recursos que el gobierno central ha transferido a estados y municipios han ido en aumento, sin embargo pese a ello prevalece la desigualdad entre los estados del sureste mexicano, en dónde se tienen índices de pobreza mucho más altos que el resto de los estados de la República y la desigualdad en el ingreso por persona entre ellos y el resto de los estados ha crecido y que en general, las condiciones de existencia (i.e., servicios de educación, y de salud, nutrición esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, alfabetismo) son inferiores al resto de los estados y la posibilidad de atender a la población de esos estados para proporcionarles servicios y bienes básicos es mucho mas costosa, dada la dispersión de la población y lo difícil que es llegar a los cientos de pequeños asentamientos humanos que en ellos existen

Si bien las participaciones y aportaciones implican en cada caso métodos y criterios de asignación y distribución diferentes, la discrepancia estriba en la imposibilidad que tienen los estados y municipios para decidir el uso y el destino de los recursos involucrados y en la limitada capacidad de acción que puede ejercer el gobierno subnacional sobre las variables de desarrollo.

Se observa que existe una falta de actualización en los mecanismos de distribución y en las necesidades de las entidades, sin embargo es sabido que éstos se encuentran establecidos por medio de acuerdos que desde 1990 para el caso de participaciones y 1998 para el caso de aportaciones no se han podido renovar de tal modo que subsanen la situación de desigualdad social existente en el país.

3.2. EL POR QUE DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS

Ésta propuesta incluye al Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es publicado una vez cada año en el Informe de Desarrollo Humano Mundial de Naciones Unidas, el cual surge como una crítica a las comparaciones que se concebían sobre el nivel de desarrollo o bienestar entre países, las cuales se basaban en el valor del PIB o en el PIB per cápita, sin embargo el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) sigue la argumentación de Amartya Sen (Premio Nobel de economía 1998) quien indica que el valor del producto generado en un país cualquiera, no es, necesariamente, un buen indicador del nivel de desarrollo alcanzado por lo tanto reconoce que el fin último del desarrollo es mejorar el bienestar de las personas, y que es necesario desarrollar un indicador que permita observarlo de manera más directa ya que el simple valor del producto generado en un año o un periodo cualquiera de tiempo, es una manera muy imperfecta de medir el bienestar, es decir, lo importante, no es medir el tamaño de la producción, sino el uso, su distribución y más aun, el modo en que ésta se traduce en desarrollo humano.

La preocupación por medir el desarrollo humano en México, se hace plausible en el año de 2002 cuando se acuerda con el PNUD organismo internacional realizar un primer Informe de Desarrollo Humano a nivel nacional y del cual se han derivado ya, otros informes subsecuentes.

El PNUD propone tres indicadores de bienestar: *i)* la longevidad, medida por esperanza de vida al nacer, que intenta captar la capacidad de las personas para tener una vida sana; *ii)* la escolaridad, medida como una variable compuesta que incluye la tasa de alfabetización de los adultos y las tasas brutas de inscripción en la educación primaria y secundaria, que se propone medir la capacidad de las personas para conocer y entender su entorno; *iii)* la tercera dimensión del desarrollo es “el nivel general de vida” alcanzado, medido a través del valor real del producto interno bruto per cápita, como una variable sustitutiva que intenta captar todas las

otras dimensiones del desarrollo humano¹

La metodología para la estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) es relativamente sencilla y está publicada como apéndice en los informes anuales de desarrollo humano así como en el capítulo II de ésta tesis

La estimación del IDH se basa en la propuesta de que el objetivo último del proceso de desarrollo es mejorar las condiciones de vida de la población, es decir, el desarrollo humano y no la mera producción de bienes y servicios refleja las distintas dimensiones del bienestar más allá de la simple valoración del tamaño de la producción (PIB per cápita) o de la simple contabilidad de insumos (disponibilidad de centros de salud, escuelas o agua potable). El IDH propone medir el desarrollo humano a partir de resultados: la capacidad para vivir una vida larga y sana o el nivel de escolaridad de la población.

Propone una estimación más compleja del bienestar que va más allá de la simple valoración del ingreso, en la práctica los cambios en el valor del PIB per cápita tienen un gran peso en el valor del IDH; las otras dos dimensiones del bienestar que intenta capturar (la escolaridad y la longevidad) solo cambian en el largo plazo. En ese sentido el IDH no capta los cambios bruscos en el nivel de bienestar que ocurren en los países producto de los cambios coyunturales de corto plazo.

Por lo tanto el IDH se encuentra avalado por las Naciones Unidas como un indicador fiable de la calidad de vida existente entre las naciones y los gobiernos subnacionales, (estados y municipios) por lo que se considera que incluir la inversa del mencionado índice incrementará los niveles de bienestar de las entidades mas rezagadas y generara equidad respecto a la distribución de las participaciones.

¹ Estudios Sobre Desarrollo Humano PNUD México No.2003-6
Medición del Desarrollo Humano en México PNUD México

3.3. LA FÓRMULA PROPUESTA

En términos llanos la propuesta sugiere incrementar en un cinco por ciento la proporción de la recaudación federal participable (RFP), con la finalidad de incrementar los recursos que se emiten a las entidades federativas, aunado a una modificación a la actual fórmula de distribución de las participaciones federales (Ramo 28), que en la actualidad considera para su distribución a la población en un 45.17 por ciento del Fondo general, el otro 45.17 por ciento a los ingresos asignables, y el resto, el 9.66 en forma de compensación. La modificación consiste en la creación de un mecanismo que considere, a la población en un 30 por ciento, otro 42.10 por ciento en ingresos asignables, 22.69. por ciento por medio de una función que determine la inversa de la variable de desarrollo social, de modo que a menor desarrollo se aumente el ingreso a la entidad por este concepto, conservando un 5.21 por ciento como fondo de compensación, se anexa cuadro con un ejemplo numérico.

La propuesta de distribución del monto de participaciones se expresa en las ecuaciones siguiente:

$$FGP_t^I = FGPI_t^i + FGPII_t^i + FGPIII_t^i + FGPIV_t^i$$

Donde:

FGP_t^i = Total de participaciones correspondientes a la entidad I, en las tres partes del FGP.

$FGPI_t^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la primera parte de FGP.

$$FGPI_t^i = \left(\frac{P^i}{P^n} \right) 100 = CDI$$

$FGPII_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la segunda parte de FGP.

$$\left(\frac{CP^{i-1} * IA^{i-1}}{IA^{i-2}} \right) = CE_{II} \qquad \left(\frac{CE_{II}}{\sum_{i=1}^{32} CE_{II}} \right) 100 = CD_{II}$$

$FGPIII_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la tercera parte de FGP.

$$(1 - IDH_i) = {}^{-1}(IDH_i)$$

$$\sum_{i=1}^{32} {}^{-1}(IDH) = IDHT$$

$$\frac{{}^{-1}(IDH_i)}{IDHT} = CDIII$$

Se resta el IDH al valor máximo que pueda tener el índice que es 1, a ésta operación se le denomina inversa, una vez calculada la inversa la distribución se lleva a cabo con la sumatoria de la mencionada sustracción igualándolo a 100, y de ahí se derivaran los porcentajes que determinara cada coeficiente, dividiendo la inversa individual de cada entidad entre el total de las inversas, de lo cual deriva el coeficiente de la ahora tercera parte del Fondo General de Participaciones.

$FGPIV_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i , en la cuarta parte de FGP.

$$\left(\frac{P^n}{\sum FGPI + \sum FGPII} \right) = In \quad \left(\frac{In}{\sum_{1-32} In} \right) 100 = CDIV$$

Los coeficientes de distribución obtenidos en cada una de las cuatro partes del FGP se aplicarán sobre el monto obtenido después de aplicar el factor de distribución del FGP (25%) a la Recaudación Federal.

$$\left(\frac{FGPI + FGPII + FGPIII + FGPIV}{\sum Participaciones} \right) 100 = Co$$

El coeficiente efectivo obtenido de la fórmula para la coordinación en derechos del FGP será aplicado al monto obtenido después de aplicar el factor por la coordinación (1%) a la RFP.

P^i = Población de la entidad

P^n = Población Nacional

CDI = Coeficiente efectivo de la primera parte.

CD_{II} = Coeficiente efectivo de la segunda parte.

CD_{III} = Coeficiente efectivo de la tercera parte.

CD_{IV} = Coeficiente efectivo de la cuarta parte.

CP^{i-1} = Coeficiente de participaciones de la 2da parte del FGP del año inmediato anterior

IA^{i-1} = Impuestos asignables del año inmediato anterior

IA^{i-2} = Impuestos asignables de dos años anteriores

CE_{II} = Coeficiente preliminar

IDH = Índice de Desarrollo Humano

$IDHT$ = Índice de Desarrollo Humano Total

$FGPI$ = Fondo General de Participaciones Primero

FGPII = Fondo General de Participaciones Segundo

FGPIII = Fondo General de Participaciones Tercero

FGPIV = Fondo General de Participaciones Cuarto

In = Inversa per cápita

Co = Coeficiente Efectivo

La ecuación incluyendo los recursos correspondientes a las entidades provenientes de la Coordinación en Derechos y Bases especiales de Tributación, la ecuación queda de la siguiente forma:

$$FGP_t^i = FGPI_t^i + FGPII_t^i + FGPIII_t^i + CD_t^i + BET_t^i$$

3.4. LA REFORMA LEGAL

Por lo anteriormente expuesto se sugiere reformar el artículo 2 y se adiciona el 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que actualmente el artículo 3-C no existe y el artículo 2 a la letra dice lo siguiente:

Artículo 2º- *El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.*

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

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

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45. 17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9. 66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las

bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

La sugerencia de modificación y de redacción a antes mencionados artículos debe decir de modo como sigue:

Artículo 2o- *El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 25% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.*

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

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

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 30.00% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 42. 10%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 22.69%, como la inversa del Índice de Desarrollo Humano los términos del artículo 3o. de esta Ley.

IV.- El 5.21% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la

entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Artículo 3-C El porcentaje que corresponde a éste rubro se deberá de calcular como la inversa del Índice de Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas, el cual se publica de manera anual, en el informe de la mencionada organización o en el de la publicación mas reciente de modo siguiente:

Artículo 3-C.- Para los efectos de la fracción III del artículo 2º de la presente Ley, el Coeficiente derivado del Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (IDH), a que se refiere dicha fracción se determinará conforme a lo siguiente:

a) Se resta el IDH de cada entidad federativa al valor máximo que es 1 a ésta operación se le denomina inversa.

$$(1 - IDH_i) = {}^{-1}(IDH_i)$$

b) Se realiza la sumatoria al resultado que se obtenga del inciso a),

$$\sum_{i=1}^{32} {}^{-1}(IDH) = IDHT$$

Donde: i es igual a cada entidad federativa.

c) Se divide la inversa individual de i entre el total de las inversas, que es el resultado del inciso b), con lo cual obtenemos el coeficiente de la tercera parte del Fondo General de Participaciones.

$$\frac{{}^{-1}(IDH_i)}{IDHT} = CDIII$$

Se sugiere que se acaten las anteriores disposiciones de tal modo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aplique la modificación en el siguiente ejercicio fiscal, así mismo que se de actualice el Índice de Desarrollo Humano que se menciona en el artículo 3-C conforme a la publicación anual que emite el PNUD de la Organización de Naciones Unidas.

3.5. LAS IMPLICACIONES ECONOMICAS

La estimación de los ingresos que recibirán las Entidades Federativas por este concepto serán distribuidas con mayor equidad y mejor justicia social, ya que si bien es cierto que se esta incrementando el tamaño del pastel a distribuir, el cambio sugerido en la fórmula acarreará que las entidades mas rezagadas se encamine al desarrollo

Cuadro 2

Comparativo del Fondo General de Participaciones de acuerdo a la distribución existente y propuesta por Entidad Federativa
(Precios corrientes)

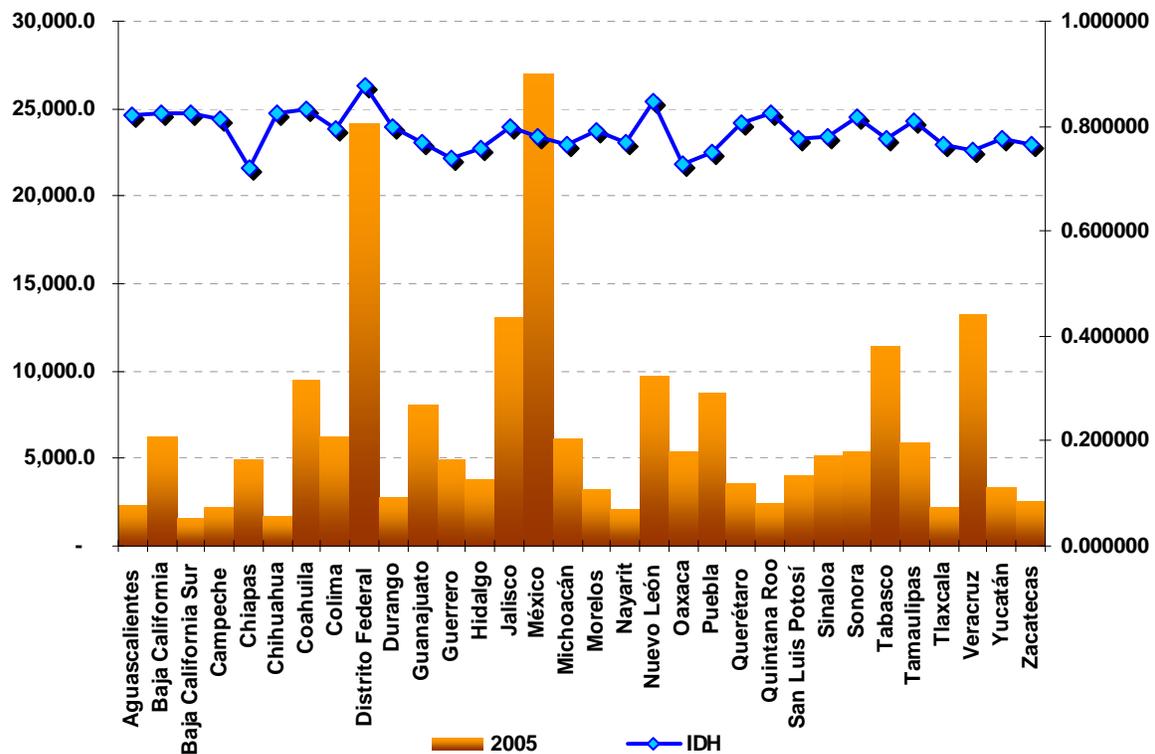
Coeficientes					Estructura Actual	Propuesta con RFP de 25 y con nueva distribución incluyendo el Índice de Desarrollo Humano
Localidad	Coeficiente 1era	Coeficiente 2da	Coeficiente 3era	Coeficiente 4ta	RFP 20	
		Parte (Esfuerzo	Parte	Parte (Índice de Desarrollo Humano, estimación propia 2005)	Participaciones para 2005	Participaciones para 2005
	Parte (Población)	Recaudatorio)	(Compensatorio)		Distribución actual (millones de pesos)	Distribución sugerida (millones de pesos)
	2005	2005	2005	2005	2005	2005
Aguascalientes	1.0	0.8	3.2	2.6	2,391.5	4,650.8
Baja California	3.0	2.9	2.8	2.6	6,256.0	8,474.0
Baja California Sur	0.5	0.5	2.7	2.6	1,518.5	3,681.4
Campeche	0.7	1.1	2.3	2.8	2,206.2	4,365.3
Chiapas	2.3	2.2	2.9	4.2	4,928.9	6,917.7
Chihuahua	0.6	0.5	3.2	2.6	1,717.7	3,662.0
Coahuila	4.1	5.2	2.5	2.5	9,467.1	11,579.5
Colima	3.2	2.6	3.1	3.1	6,221.4	8,020.6
Distrito Federal	8.2	16.5	1.9	1.9	24,168.1	27,428.1
Durango	1.4	0.7	3.8	3.0	2,803.8	4,524.9
Guanajuato	4.7	3.0	3.4	3.4	8,112.2	9,659.3
Guerrero	3.1	1.2	4.0	3.9	4,962.8	6,396.9
Hidalgo	2.2	0.9	4.0	3.6	3,807.6	5,337.2
Jalisco	6.3	6.7	2.7	3.0	13,070.0	14,932.7
México	14.4	13.0	3.0	3.3	26,993.7	28,483.2
Michoacán	3.9	1.7	3.9	3.5	6,193.6	7,531.0
Morelos	1.6	1.0	3.5	3.1	3,223.4	4,768.3
Nayarit	0.9	0.6	3.4	3.5	2,143.9	3,714.4
Nuevo León	4.0	5.6	2.3	2.3	9,714.8	11,616.6
Oaxaca	3.5	1.2	4.2	4.0	5,389.0	6,544.1
Puebla	5.4	2.9	3.7	3.7	8,751.5	9,831.3
Querétaro	1.5	1.7	2.7	2.9	3,636.3	5,177.7
Quintana Roo	1.1	0.7	3.4	2.6	2,432.7	3,813.0
San Luis Potosí	2.3	1.1	3.8	3.3	4,055.2	5,234.9
Sinaloa	2.5	2.2	3.0	3.3	5,142.0	6,482.2
Sonora	2.2	2.8	2.5	2.7	5,327.8	6,815.1
Tabasco	2.0	9.6	1.0	3.3	11,372.4	14,069.1
Tamaulipas	2.9	2.7	2.9	2.8	5,987.7	7,313.2
Tlaxcala	1.0	0.5	3.8	3.5	2,226.2	3,448.5
Veracruz	6.7	6.4	2.9	3.7	13,207.5	14,448.5
Yucatán	1.7	1.0	3.6	3.3	3,340.2	4,368.6
Zacatecas	1.3	0.5	4.0	3.5	2,556.2	3,275.0

Millones de Pesos

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En la grafica 36 se encuentra un comparativo que muestra la distribución actual del Fondo General de Participaciones (Ramo 28) del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del total de las Entidades Federativas, se observa que el promedio existente entre éstas es de 6,666.4 millones de pesos, así mismo se observa una desviación estándar de 5,924.0 y una varianza de 35,093,473.1

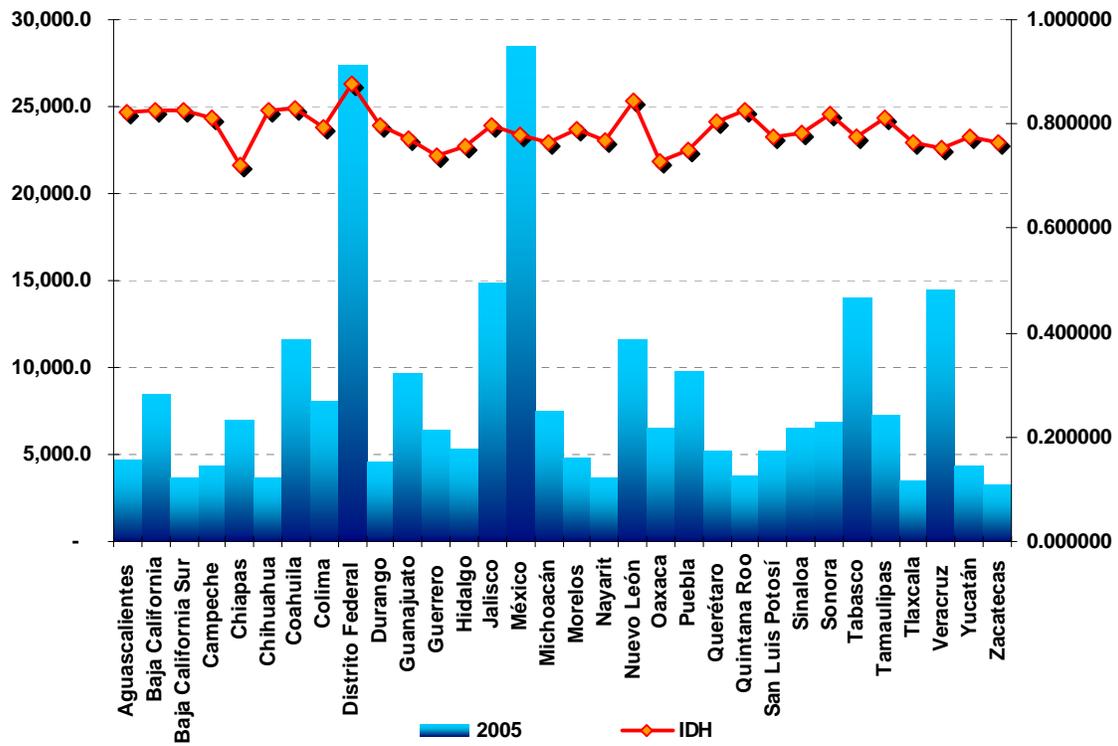
Grafica 36
Comparativo del Índice de Desarrollo Humano y las Transferencias Federales por Entidad Federativa para 2005 distribución actual.
 (Precios corrientes)



En la grafica 37 se encuentra un comparativo que muestra la distribución actual del Fondo General de Participaciones (Ramo 28) del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del total de las Entidades Federativas, se observa que el promedio existente entre éstas es de 8,330.2 millones de pesos, así mismo se observa una desviación estándar de 6,121.7 y una varianza de 37,475, 379.7. Comparando las dos graficas se observa que la segunda, tiene

más recursos y una mejor distribución, lo cual lo prueba el análisis estadístico descriptivo.

Grafica 37
Comparativo del Índice de Desarrollo Humano y las Transferencias Federales por Entidad Federativa para 2005 distribución propuesta.
(Precios corrientes)



Conclusiones

CONCLUSIONES

A lo largo de los años se han hecho varios esfuerzos con la finalidad de fortalecer el Federalismo en México, desde las primeras convenciones fiscales y hasta los esfuerzos más recientes de la Convención Nacional Hacendaría, sin embargo no se han concretado propuestas que realmente ofrezcan una forma de distribución fiscal y de competencias tributarias que mejore la alternativa actual.

El juego federalista siempre tiene que estar enfocado en un equilibrio “**ganar-ganar**” en donde las entidades federativas y el gobierno federal coadyuven en un punto donde tanto la distribución de competencias y de potestades tributarias sean más eficientes, al tiempo que la distribución de los recursos vaya siendo más equitativa, y sobre todo que tome en cuenta como punto fundamental la disparidad económica y social existente en México.

A lo largo del trabajo se observó que las entidades del Sur-sureste mexicano se han visto rezagadas dentro del contexto nacional, sobre todo en cuando al ámbito social, en donde los indicadores sociales se encontraron siempre por debajo de la media nacional o en el límite en algunas ocasiones, además de que el principal indicador utilizado en el trabajo que fue el Índice de Desarrollo Humano, siempre mostró una tendencia similar la cual no mejoró de manera significativa en el período de tiempo analizado, de 15 años.

Dentro del análisis de este trabajo se observó que el impacto que tienen las transferencias federales en especial el ramo 28 al crecimiento económico, se encuentra determinado de tal forma que, por cada peso que ingresa a los estados por este rubro, el PIBE (Producto Interno Bruto Estatal) se incrementa en 0.089 pesos en 1990 y 0.095 pesos en 2005, de tal modo que el efecto multiplicador es importante, así como la asignación del gasto; sin embargo es indudable que la autonomía de los estados para la erogación de éstos recursos es otro factor fundamental que impacta al crecimiento así como al desarrollo económico.

De 1990 a 2005 el Federalismo ha pasado por cambios estructurales de mejoras en términos generales, desde la creación del Ramo 28 hasta, las descentralizaciones de los rubros de salud y educación, sin embargo respecto a éstos dos últimos rubros, aun falta por hacer, y tal parece que la federación no quisiera eliminar la dependencia que significa erogar gran parte del gasto social de él, como si sintiera que teniendo el mencionado control presupuestal logrará una mejor unidad federativa, pero no se da cuenta que al no asomarse a las necesidades reales de las entidades, cae en un error, en donde no satisface las prioridades sociales y con lo que ocasiona a su vez mayores desigualdad y falta de equidad dentro de la sociedad.

La propuesta que avalo en este trabajo trata de rediseñar una fórmula que hace 16 años no se ha modificado, la cual si bien ha sido eficiente hasta hoy, ya hay que reconsiderar, y más aun cuando el rezago y la desigualdad no son problemas que hoy en día se hayan resuelto.

En materia de coordinación fiscal aun faltan muchos esfuerzos por hacer, la propuesta plasmada en éste trabajo, sólo es uno de ellos, por lo que **“no”** hay que olvidar los demás mecanismos que hay que renovar para poder instaurar a México en un verdadero Federalismo e incorporar las demás herramientas de la coordinación para hacer posible un verdadero desarrollo. Con lo que no podemos dejar a un lado al resto de los mecanismos de distribución de transferencias federales como son el ramo 33, el ramo 39 y los convenios de colaboración entre la federación, estados y municipios.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alemán Velazco Miguel, "La Revolución Federalista", Ed. Diana, México, 2004
2. Arellano, Rogelio (compilador). (1996) México hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla y FCE. El Trimestre Económico No. 83, México.
3. Astudillo Moya, Marcela. (1999) El federalismo y la coordinación impositiva en México. Miguel Angel Porrúa, Editorial, México.
4. Ayala Espino José, "Economía del sector público", Editorial Esfinge, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 2001
5. Ayala Espino José, "Diccionario Moderno de la Economía del Sector Publico", Ed. Diana, México, D.F. 2000.
6. Cabrero, Enrique. (1996) " Los dilemas de la modernización financiera en municipios urbanos" en Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Cabrero, Enrique (coordinador). CIDE y Miguel Ángel Porrúa Editorial, México.
7. Cabrero, Enrique. (1996) Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa Editorial, México.
8. Calzada Falcón Fernando, "Federalismo Hacendario" Editado por Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2001.
9. Calzada Falcón Fernando, "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004", Universidad Popular de la Chontalpa Tabasco, Tabasco, 2004.
10. Cárdenas, Alfonso & Santos, José. (1996) "El caso de Tlalnepantla, Estado de México" en Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Cabrero, Enrique (coordinador). CIDE y Miguel Ángel Porrúa Editorial, México.
11. Carpizo Jorge, "Federalismo en Latinoamérica", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1973.
12. Colmenares Páramo David, Coordinador, "Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo y el caso Mexicano" El Economista Mexicano, Número 2, Nueva época, Ed. Colegio Nacional de Economistas, 2002.
13. Cordera Rolando y Lomelí Leonardo, Coordinadores "Coloquio, Federalismo fiscal, federalismo social", UNAM y SEDESOL, México, 2004.

14. Díaz, Alberto. (2001) "Federalismo fiscal" en Políticas económicas del México contemporáneo, Rubio, Luis (coordinador). Biblioteca Mexicana y FCE. México.
15. García, Adalberto. (1986) La desigualdad económica, El Colegio de México. México.
16. Guerrero García Javier, "La lucha por el federalismo en México" Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria, Ed. Porrúa, México, 2005
17. Guizar Jiménez José de Jesús, "Ramo 33 : Fondos de Aportaciones federales", Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas, México, Guadalajara, Jal, 2004.
18. Hamilton A., J Madison y J. Jay. "El Federalista". Fondo de Cultura Economica. México 1994.
19. Ibarra Salazar Jorge, Sandoval Musi Alfredo, Sotres Cervantes Lida, "Desempeño de los Gobiernos Estatales Mexicanos", Ed. ITSM, Monterrey, 2001.
20. Londoño, Juan. "Prólogo", Velez, Carlos, Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos, Bogotá, Misión Social, DNP, 1996.
21. Mouskhlei, M. "Teoría Jurídica en el Estado Federal". México, Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas, 1981.
22. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B. "Hacienda Publica, Teórica y Aplicada". Mc Graw Hill, México
23. Oates Wallace , "Federalismo Fiscal", Madrid 1977.
24. Ortega, Roberto. (1994) Federalismo y municipio, una visión de la modernización de México, FCE. México.
25. Rabasa, Emilio. (1990) La constitución y la dictadura, Porrúa Editorial. México.
26. Reyes Heróles, Jesús, Liberalismo Mexicano: los orígenes. Tomo 1, México, FCE. 1988.
27. Rezende, Fernando. (1996) "El federalismo fiscal en Brasil" en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Hernández, Alicia (coordinadora), El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y FCE, México.
28. Robles, Reynaldo. (2002) El Municipio, Porrúa Editorial. México.
29. Rodríguez, Victoria. (1999) La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo, FCE. México.

30. Rubio, Luis. (2001) "Impuestos y ciudadanos" en Políticas económicas del México contemporáneo, Rubio, Luis (coordinador). Biblioteca Mexicana y FCE. México.

31. Samuelson Paul, Economía, Mc.Graw Hill, Undécima edición.

32. Sempere, Jaime & Sobarzo, Horacio. (1996) "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas" en México hacia un nuevo federalismo fiscal, Arellano, Rogelio (compilador). Gobierno del Estado de Puebla y FCE. El Trimestre Económico No. 83, México.

33. Stiglitz Joseph E. "La economía del sector público", Ed. Antoni Bosch, 3a edición, España, 2002.

34. Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 18ª editorial, Porrúa, México.

35. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, SEDESOL.

- **Leyes consultadas**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

- **Páginas de Internet consultadas**

- www.shcp.gob.mx
- www.aregional.com.mx
- www.inegi.gob.mx
- www.banxico.org.mx
- www.conapo.gob.mx
- www.pnud.org