



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO Y
LA INEQUIDAD REGIONAL (1980-2014)**

TESINA

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

PRESENTA:

ARTURO CAMACHO MOCTEZUMA

ASESOR:

DR. ALEJANDRO JORGE MONTOYA MENDOZA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., OCTUBRE 2017





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.

Agradecimientos

A mis padres, que han sido un gran ejemplo para mí, gracias por su apoyo y cariño a lo largo de mis estudios universitarios.

A mis abuelas, Yolanda y Lucha por todas sus enseñanzas y amor.

A mis hermanas, Bere y Karen por su apoyo incondicional y su cariño.

Al Dr. Alejandro J. Montoya Mendoza, por asesorarme en la elaboración de este trabajo.

A la UNAM, por ser parte importante de mi formación profesional y personal.

A los sinodales del trabajo, por sus revisiones y el tiempo dedicado.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	1
1. Teoría del federalismo fiscal.....	5
1.1 Las funciones del Estado y su asignación por nivel de gobierno	8
1.2 Responsabilidades tributarias y de gasto	13
1.3 Desequilibrios financieros y transferencias	14
2. Federalismo fiscal en México	16
2.1 Antecedentes	16
2.2 Marco jurídico de las relaciones fiscales en México	18
2.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	20
2.3.1 Ley de Coordinación Fiscal	20
2.3.2 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28).	22
2.3.2 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33).....	28
2.4 Dependencia financiera de los estados y municipios	31
2.5 Descentralización fiscal en México	40
3. La inequidad regional en México.....	47
3.1 Impacto de la apertura comercial en las regiones	48
3.2 Federalismo fiscal y la inequidad regional	58
Conclusiones	67
Propuestas	72
Anexo estadístico.....	78
Referencias Bibliográficas.....	82

Introducción

La mayor inserción de México en los flujos comerciales y financieros junto con la reformulación del modelo de desarrollo iniciado a principios de la década de los 80, han generado que las regiones del país se encuentren en un entorno más competitivo y con mayor exposición al mercado mundial, obligándolas a tener que adaptar y ajustar sus estructuras productivas al funcionamiento del modelo económico, sin embargo, no todas las regiones del país cuentan con las mismas características económicas, políticas y sociales, así que la forma en cómo se han integrado a este proceso no se ha dado de la misma forma en todos los casos.

Lo anterior ha implicado que en México las inequidades regionales tiendan a profundizarse, haciendo que los estados de la República con una estructura productiva más débil y vulnerable, o los más alejados territorialmente del mercado que representa Estados Unidos de Norteamérica (EUA), estén soportando grandes costos por la apertura comercial y por el nuevo modelo de desarrollo, con los consiguientes problemas económicos y sociales que esto conlleva; por el contrario, otros estados se encuentran favorecidos por su mera localización geográfica, por las ventajas de infraestructura que heredaron del pasado e incluso por la estructura y organización centralizada de las finanzas públicas. Esta situación se refleja en grandes disparidades en los niveles de ingreso e inversión, en las oportunidades de empleo y en muchos otros factores que han generado, graves problemas de inequidad regional.

Entonces uno de los problemas importantes a resolver en la economía mexicana es lograr que los estados y regiones con rezagos económicos y sociales puedan converger a niveles de bienestar equiparables a las regiones más desarrolladas, para lo cual un

federalismo fiscal fuerte, en el que los diferentes niveles de gobierno realicen de forma eficiente sus atribuciones, puede permitir que cada región explote sus ventajas comparativas, al mismo tiempo que se atenúan los efectos negativos sobre las regiones más vulnerables en un entorno internacional abierto. Ya que uno de los objetivos y funciones del federalismo es cerrar las brechas de desigualdad regional mediante un adecuado sistema de transferencias de carácter compensatorio, que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan (Díaz, 1995).

Por otra parte como acuerdo político y forma de organización de la actividad del Estado, el federalismo fiscal ha demostrado tener consecuencias profundas sobre las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico, ya que la concurrencia de jurisdicciones que lo caracteriza implica que las regiones que conforman la federación siempre se encuentran en “competencia”, lo que puede generar un proceso de dinamismo económico al liberar la creatividad e innovación entre las regiones, tal como puede observarse en los casos exitosos de federalismos de algunos países desarrollados.

Sin embargo, en el caso del federalismo fiscal mexicano la mayoría de los estudios muestran que este ha tenido una fuerte tendencia centralizadora, que ha generado problemas como pérdida de autonomía financiera pero también política de los gobiernos locales, por lo que estos cuentan cada vez con menos herramientas para impulsar el crecimiento y desarrollo económico dentro de su territorio, así también se ha incentivado que estos tengan comportamientos irresponsables en cuanto a recaudar y ejecutar su gasto de forma eficiente, lo que limita la posibilidad de que el pacto federal impulse la equidad en México.

Ante esta situación es importante conocer cuál es el reparto de las responsabilidades económicas entre el gobierno central y los locales, así como revisar los cambios de dichas responsabilidades en las últimas décadas, para lograr entender los rasgos del federalismo fiscal mexicano, así como sus debilidades y fortalezas, lo que nos permitirá debatir cuestiones como: ¿Qué facultades de tributar y responsabilidades de gasto deberían tener el gobierno central y los locales?, ¿qué pasaría si los gobiernos locales tuviesen mayor poder de tributar?, es decir, tener mayores facultades en función de la capacidad de pago que tiene su población, sin mermar sus niveles de subsistencia y haciéndolo de forma equitativa y proporcional, cuestión que permitiría disminuir la alta dependencia de los recursos provenientes de la federación, así como ¿El pacto federal responde de la mejor forma a la realidad económica y política del país? permitiéndonos indagar en las implicaciones que la estructura federal de las finanzas públicas ha tenido en las diferentes regiones del país.

Por lo tanto, el objetivo que tiene esta tesina es: describir el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano durante las últimas décadas, para identificar sus principales virtudes y limitantes, así como las consecuencias económicas y sociales que este ha tenido en la inequidad regional en México.

Para cumplir dicho objetivo primero se realiza una revisión de la literatura acerca del federalismo fiscal, para entender las funciones del Estado así como la asignación de responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, pasando luego a describir el federalismo fiscal mexicano, exponiendo sus antecedentes y su estado actual; posteriormente se aborda la cuestión de la inequidad regional y qué es lo que muestran los estudios al respecto, buscando establecer si el federalismo fiscal mexicano ha logrado

una repartición eficiente de las potestades recaudatorias, así como también de las responsabilidades de gasto con las que cuenta cada nivel de gobierno, y si esta ha logrado ejercer un papel importante en el desarrollo del país en su conjunto. Para esto se analizan los cambios que se dieron en el federalismo fiscal a partir de 1980, año en el que se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), así como los efectos que la consolidación de este sistema de coordinación y la centralización de potestades tributarias en favor de la federación que ha significado, han tenido en las finanzas públicas.

La hipótesis del trabajo es que la inequidad regional en México ha aumentado por factores de diferente índole, pero en materia fiscal se debe fundamentalmente a: Una alta centralización de las finanzas públicas, que ha favorecido a los grandes centros urbanos y productivos del país, la falta de autonomía financiera y política de los gobiernos locales, que limita su libertad para asignar recursos a necesidades locales de forma eficiente, la provisión centralizada de algunos bienes y servicios públicos locales, los fuertes desequilibrios fiscales entre las regiones y un sistema de transferencias formado principalmente por participaciones y aportaciones que no ha logrado implementar de la mejor forma posible los principios de eficiencia y equidad que incentiven el esfuerzo recaudatorio y al mismo tiempo logre atenuar las carencias en las regiones más vulnerables.

1. Teoría del federalismo fiscal

Desde la perspectiva de la ciencia política, el federalismo es una forma de gobierno caracterizada por *la protección constitucional de la autonomía de los diferentes niveles de gobierno*, lo que implica que la forma de organización de un Estado federal se coloca en una posición intermedia entre un Estado unitario, en donde las decisiones son tomadas desde el control de un gobierno central y una confederación de estados, en la cual estos mantienen su autonomía en la toma de decisiones sin perder su soberanía con el exterior, por lo tanto en una federación las entidades pierden totalmente su soberanía con el exterior y ciertas facultades internas en favor del gobierno central, pero conservando la autonomía para regirse y determinarse con plena libertad por medio de sus propias leyes, aunque condicionadas a no contradecir la constitución federal. (cfr. Díaz, 2002, p.391).

Ahora bien, en el ámbito económico nos encontramos con que el Estado debe cumplir con 3 funciones básicas dentro de un sistema económico; según Musgrave (1959, p,3) estas son: *una distribución de la renta más equitativa, una eficiente asignación de los recursos, así como garantizar una razonable estabilidad de precios*, estas funciones pueden ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno. Lo que nos lleva a una de las interrogantes principales del federalismo fiscal: ¿Cuáles son las funciones idóneas para cada nivel de gobierno?

Así el federalismo desde un enfoque económico, como el desarrollado por W.E. Oates (1972), es aquel gobierno que cuenta con niveles centralizados y descentralizados en la toma de decisiones, y que puede hacer una distribución equitativa de la renta, una eficiente asignación de recursos y garantizar una razonable estabilidad de precios (Díaz, 2002), es decir realizar las funciones básicas del sector público, por ello, Oates concluye

que esta forma de gobierno es la óptima, ya que bajo este sistema se pueden combinar las ventajas y limitaciones del proceso centralización- descentralización, de ahí que los modelos federales tengan las siguientes ventajas:

1. Provisión y producción más eficiente de bienes y servicios públicos.
2. Mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno con la ciudadanía y, por lo tanto, mayor equidad.
3. Aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental.
4. Mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos.
5. Mayor transparencia y responsabilidad.
6. Mayor sensibilidad a las preocupaciones regionales o subnacionales.¹

Ahora bien, podemos ver que existe cierta discrepancia en lo que es el federalismo desde la perspectiva política y la económica, ya que desde la primera se habla de una mera delegación de competencias desde un gobierno central y de la atribución constitucional expresa de dichas competencias a otros niveles de la administración. Mientras que, desde la perspectiva económica, el interés del federalismo fiscal se centra en la estructura del gobierno y cómo ésta influye sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta de un sistema económico, es decir, cómo mediante la descentralización del sector público es posible ajustar la producción y provisión de bienes y servicios a las preferencias de la población que vive en las diferentes regiones o estados de la federación. Tal y como lo afirma Oates (1972):

¹ Para el caso de México, se entiende por gobiernos *subnacionales* los estados y municipios.

“Tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada en delegación o en atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción... La estructura constitucional tiene importancia únicamente en la medida en que adapta la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales”. (Fiscal Federalism, p.91)

Entonces, denominaremos teoría del federalismo fiscal al campo o rama de las finanzas públicas que analiza *las interrelaciones que se establecen entre los diferentes niveles de la administración pública en materia de ingreso y gasto*, o de forma más sencilla, como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y las locales (Stiglitz, 2002, 651). Por lo tanto, el federalismo fiscal busca el grado óptimo de centralización-descentralización de las competencias del gobierno con base en la ponderación de diversos factores, teniendo como meta cumplir las funciones básicas del sector público *a través de la política fiscal* (Musgrave, 1992). En este sentido es importante analizar, cuáles son y cómo se deben de cumplir estas funciones según los aportes teóricos del federalismo fiscal.

En este proceso de delimitación y diseño de las competencias que cada esfera de gobierno asume en las diferentes áreas de la función pública, vemos que surge el concepto de *descentralización*, el cual se entiende como el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno.

En términos fiscales la descentralización se ocupa esencialmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, por lo que es importante tener en cuenta que este concepto es aplicable a cualquier forma de organización nacional, tal y como lo afirma la CEPAL y Finot (citados por Mandujano, 2010, p.35)

Por lo tanto, es importante aclarar que federalismo fiscal y descentralización no son sinónimos, es decir, el federalismo fiscal se entiende como la forma en que se estructura el gobierno, influyendo en la asignación de los recursos públicos de toda la federación; en cambio, la descentralización fiscal se enfoca en el proceso de reducción de las potestades de un gobierno central a favor de entidades subnacionales con el fin de tener una mayor eficiencia y equidad en el sistema fiscal. Así, dentro de una organización federal existen grados de descentralización, pero también de centralización en diferentes áreas de acción del Estado.

1.1 Las funciones del Estado y su asignación por nivel de gobierno

En esta sección se analizará de qué forma el Estado debe cumplir sus tres funciones principales mediante la operación de la política fiscal según la visión de Musgrave (1992) y de otros teóricos como Vito Tanzi (2007), los cuales argumentan que para la discusión académica sobre el federalismo fiscal y la descentralización es necesario partir de los planteamientos de las funciones fiscales acuñadas por Musgrave en 1959.

Como ya se mencionó, las tres principales funciones que debe cumplir la política fiscal son las de asignación, distribución y estabilización. Las dos primeras tienen un carácter de estudio más enfocado en lo microeconómico, mientras que la de estabilización tiene un espacio netamente macroeconómico (Ramirez, 2011), aunque es importante tener claro la

interrelación de las tres funciones para el logro de los objetivos de política económica de los gobiernos nacionales.

La primera función, la de **asignación**, tiene que ver con la responsabilidad del sector público de asignar adecuadamente los recursos económicos que permitan producir y proveer los bienes y servicios públicos para el conjunto de la población, los cuales por su naturaleza presentan fuertes externalidades; si los mercados no proveen en montos óptimos esos recursos para la sociedad, el Estado se constituye en garante de la existencia de estos bienes. En este sentido la función de asignación está altamente relacionada con el proceso presupuestario y la aplicación del gasto. Bajo este planteamiento el Estado participa en actividades que aun correspondiendo a bienes y servicios privados se hace necesario el suministro público bajo el principio de equidad y evitando la exclusión en el acceso a bienes y servicios esenciales como la educación, y la salud, entre otros.

La función de **distribución** se refiere al impacto que tiene el ingreso y el gasto del gobierno en la distribución de los recursos en la economía, y esta es importante dada la imposibilidad del mercado para conseguir una justa y adecuada distribución del ingreso y de la riqueza en la sociedad. En el caso de esta función podemos decir que cuenta con dos etapas, por un lado, tenemos la parte mediante la cual es necesario extraer parte de sus ingresos y riqueza a las personas que cuentan con un mayor número de recursos por medio de impuestos, mientras que en la segunda fase se beneficia a los sectores de la población y regiones menos favorecidas mediante la asignación del gasto a estos sectores, por lo que tendríamos una estructura tributaria progresiva.

La función de **estabilización** por su parte consiste en la utilización de la política presupuestaria como medio para mantener una tasa apropiada de crecimiento que propicie un alto nivel de empleo, con cierta estabilidad de precios. Esta función está relacionada sobre todo con el manejo de la política monetaria en conjunto con la política fiscal, y los efectos que estas tienen sobre el índice general de precios, los ciclos económicos, la naturaleza de la deuda y el financiamiento del déficit, entre varias otras cuestiones.

Ahora bien, sabemos que la tarea central del federalismo fiscal es la ponderación de los diversos factores para la determinación de una asignación óptima de las competencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, por ello pasaremos a analizar las funciones fiscales en relación a las divisiones políticas, es decir a la dimensión espacial en la que actúan cada uno de los niveles de gobierno de una federación.

En cuanto a la función de asignación, el teorema de descentralización de Oates (1972) menciona que, en ausencia de ahorros en los costos por la provisión centralizada, los servicios públicos deben de ser suministrados según la preferencia de los residentes del espacio en cuestión, y en los casos en los que el gobierno central no es capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciados a sus ciudadanos también es recomendable descentralizar la provisión de dichos bienes o servicios.

De manera más formal, este teorema observa que los bienes conocidos como “bienes públicos puros”, cuyo consumo se da de forma conjunta y en la misma cantidad por todos los consumidores, deben de ser competencia de los gobiernos centrales ya que esto genera que se reduzcan los costos por persona; por el contrario, los bienes públicos cuyo espacio de incidencia está limitado a cierta área geográfica -llamados bienes públicos

locales- deberán ser suministrados por el nivel de gobierno más cercano a dicha necesidad, en este sentido es importante tener en cuenta que los sistemas políticos descentralizados mejoran los mecanismos de asignación al incrementar la posibilidad de la revelación de las preferencias de los ciudadanos. Al respecto la “hipótesis de Tiebout” (1956) presenta un modelo que analiza la provisión de los bienes públicos locales, en donde bajo ciertos supuestos, los agentes revelan sus preferencias por los bienes públicos al escoger libremente la jurisdicción cuya estructura fiscal (impuestos y gastos) se acomode mejor a sus preferencias, dicha hipótesis se presenta como un argumento a favor de la provisión de bienes y servicios locales por parte de los gobiernos subnacionales, es decir, a favor de la descentralización de dichas funciones, ya que la competencia entre estos les lleva a suministrar los bienes y servicios que desea la gente, incentivando a los gobiernos locales a producir y proveer de forma más eficiente dichos bienes y servicios, con lo que se enfatiza el hecho de que los gobiernos locales tienen una mayor sensibilidad de las necesidades y preferencias de sus ciudadanos (Stiglitz, 2002).

La función de distribución, que para muchos tiene un carácter más social que económico, tendría la disyuntiva en un sistema federal de establecer a cuál nivel de gobierno le compete dicha función. En un primer acercamiento podía parecer que la distribución del ingreso es un bien local, sin embargo como la distribución suele establecerse como uno de los principios del pacto federal y una de las funciones básicas del Estado, el gobierno central es el único que puede llevar a cabo dicha función, ya que si se delega el cumplimiento de esta -en especial la de recaudar- a gobiernos subnacionales se pueden generar distorsiones económicas como el desplazamiento de los factores productivos móviles hacia zonas con gravámenes más bajos. Esto que podría tener un efecto distributivo pernicioso para las entidades, pues estimularía el desplazamiento de las rentas

altas hacia fuera de las jurisdicciones que cuentan con gravámenes más elevados; a su vez esto generaría una mayor necesidad de recursos para el gobierno local debido a la mayor cantidad de pobres que ahora residirán ahí debido a la salida de las rentas altas. Para evitar esto es necesario aumentar las tasas impositivas, lo que puede generar un círculo vicioso y una menor equidad en la distribución de la renta.

Por lo tanto, la discusión acerca de la función de distribución se inclina hacia la *centralización de la actividad recaudatoria*, la cual se sustenta en impuestos, mayor base tributaria, gravámenes a factores con alta movilidad territorial, y con la posterior transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales para la realización de los gastos necesarios de acuerdo a las preferencias de sus ciudadanos. Esto significa una centralización de los ingresos combinada con la descentralización del gasto.

Finalmente, tenemos la función de estabilización, la que, a diferencia de las dos anteriores, podemos decir que tiene un carácter netamente macroeconómico, por lo cual se suele convenir que está a cargo del gobierno central, ya que dicha función parte del planteamiento Keynesiano que asegura que las economías industriales son incapaces de generar condiciones de pleno empleo, generando constante inestabilidad (Davison, 2001). Por esto se asume que mediante la utilización de instrumentos presupuestarios es posible regular las fluctuaciones del ciclo económico en conjunto con la política monetaria. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos, por lo que es más eficiente que esta función la maneje la autoridad central (Díaz, 2002).

1.2 Responsabilidades tributarias y de gasto

Los principios del federalismo fiscal señalan que, respecto al gasto, su centralización tiene beneficios indirectos inter-jurisdiccionales, armoniza el gasto y logra la equidad federal (Shah 1994). Por ello, desde esta perspectiva el gobierno federal debe tener la función de suministrar los bienes y servicios públicos nacionales -es decir, los que por su naturaleza rebasan los ámbitos local y regional, tales como la defensa nacional y las relaciones exteriores, entre otros-, así como mantener la eficiencia del mercado interno y buscar la equidad en la distribución del ingreso en todo el territorio. Por su parte, entre los argumentos que promueven la descentralización del gasto público, destaca la reducción de los costos en la provisión de bienes y servicios públicos locales -educación, salud seguridad, etc.- ya que esto genera menores gastos administrativos y la optimización de los volúmenes ofrecidos en un ambiente de mayor competencia entre las jurisdicciones; por otra parte, tenemos que uno de los principales argumentos positivos con respecto a la descentralización fiscal es el de favorecer la responsabilidad fiscal de los niveles de gobierno. Sin embargo, el grado de centralización-descentralización en materia de gasto varía dependiendo del tipo de gasto de que se trate, por lo que es muy difícil estandarizar un nivel óptimo

Respecto a las responsabilidades tributarias, tenemos una cuestión parecida a la del gasto, ya que si se da un grado amplio de descentralización tendríamos el riesgo de que se presenten deficiencias que lleven a distorsionar algunos aspectos como la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado interno, la ineficiencia fiscal debido a la diferencia de los beneficios fiscales netos y, finalmente, la inequidad fiscal entre los estados que conforman la federación.

Por lo tanto, desde los principios del federalismo y los criterios de eficiencia es conveniente que el gobierno federal se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, así como de aquellas con un mayor potencial redistributivo, o bien de las que gravan recursos distribuidos desigualmente entre los estados. Bajo estos supuestos estarían centralizados los impuestos directos e indirectos más importantes, aunque en realidad no existe ninguna razón para que los estados no puedan compartir estas atribuciones con el gobierno central.

Finalmente tenemos un supuesto básico que consiste en que el gobierno federal debe mantener el dominio suficiente sobre los impuestos directos para lograr sus metas en materia de armonización tributaria y equidad nacional, mientras que el diseño mismo del sistema de impuestos indirectos depende del grado de descentralización que exista hacia los estados.

Por todo lo anterior podemos concluir que, desde la perspectiva teórica, una mayor participación de los gobiernos subnacionales en el control de los impuestos es susceptible de caer en problemas de ineficiencia administrativa y en fuertes distorsiones, lo cual dependerá de las características del proceso descentralizador de cada país. Sin embargo, es innegable el hecho de que los gobiernos locales deben tener potestades tributarias que les permitan financiar sus funciones y mantener en cierto grado su autonomía.

1.3 Desequilibrios financieros y transferencias

Un elemento que complementa el esquema del federalismo fiscal es el hecho de que toda federación se enfrenta a la necesidad de corregir dos clases de desequilibrios financieros (Astudillo, 2004): los *verticales*, que se presentan cuando los ingresos de algún orden de gobierno no coinciden con sus responsabilidades de gasto, debido a que,

normalmente los impuestos de mayor base gravable son recaudados por el gobierno central mientras que algunas de las responsabilidades que requieren de mayor gasto suelen ser descentralizada para ser administradas localmente; el segundo tipo de desequilibrios son los denominados *horizontales*, que ocurren cuando la capacidad de recaudar no es la misma para todas las entidades que constituyen la federación, por lo cual no son capaces de proveer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos, así también esta clase de desequilibrios ocurren en el gasto debido a las diferentes necesidades de gasto de las regiones las cuales están determinadas por las características sociodemográficas.

A partir de estos desequilibrios y en busca de corregirlos aparece el concepto de *transferencias financieras*, que con el objetivo de nivelar la estructura ingreso-gasto de los diferentes niveles de gobierno en una federación, se genera un sistema de coordinación fiscal que permita transferir recursos a los estados que conforman la federación. Estas transferencias se clasifican principalmente en dos tipos: *condicionadas* y *discrecionales*, siendo las primeras las transferencias que se otorgan con unos fines ya establecidos y en los que el receptor tiene que ocupar dichos recursos; en cambio, las segundas no cuentan con estas especificaciones por lo que el gobierno receptor puede darles el uso más adecuado según sus prioridades.

En la práctica, los países federales tienen un amplio uso de las transferencias para enfrentar problemas redistributivos o en renglones donde el gasto implica efectos interjurisdiccionales, como la educación y las carreteras (Serrudo,2008).

2. Federalismo fiscal en México

2.1 Antecedentes

México nació como una República representativa, democrática y federal, conformada por las entidades federativas en 1824, dando origen a un régimen de concurrencia en materia impositiva que no definía una delimitación clara de las competencias de cada nivel de gobierno, con excepción de los impuestos que la misma Constitución señalaba como exclusivos de la Federación² esto permitía que los diferentes niveles de gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cumplir con sus funciones siempre y cuando no contravinieran a la Carta Magna; así nació el federalismo mexicano, concebido como una solución institucional para aliviar las tensiones entre los diversos intereses políticos, sociales y económicos, territorialmente delimitados (Díaz,1995). En este contexto el pacto federal implicó un mayor poder regional y estatal con una federación débil, fuertemente endeudada y con graves problemas políticos, lo que desencadenó la pérdida de casi la mitad del territorio nacional.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, con una República restaurada y la nueva Constitución de 1857, logra imponerse la visión liberal como proyecto de nación, con lo cual finalmente se estabilizan las finanzas federales dando un mayor poder a la federación y estructurando un federalismo centralizador, especialmente durante la dictadura de Porfirio Díaz, cuando el poder de los estados fue disminuyendo en favor del poder central.

Después de la relativa interrupción que representó la revolución mexicana con la que volvió a fragmentarse al país en poderes regionales (Díaz,1995), la Constitución de 1917,

² Los impuestos que la Constitución de 1824 consideraba exclusivos de la Federación eran: derechos de puerto, impuestos sobre importaciones o exportación y emisión de papel sellado, señalados en la fracción III del artículo 117

al igual que la de 1857, estableció la competencia fiscal ilimitada de la Federación y que el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos. Con esta disposición se consolidó un régimen en materia impositiva que tendía a la centralización y en el que se daba la concurrencia tributaria entre la Federación y los estados, lo que generó anarquía en materia fiscal³, pues generaba multiplicidad de sistemas hacendarios en toda la república haciendo que cada estado tuviera su propia política fiscal y que hubiese una doble y en ocasiones hasta múltiple imposición sobre las mismas bases, provocando así importantes daños a la actividad económica del país y convirtiéndose en un obstáculo para el crecimiento económico de este (Astudillo, 2005).

Debido a esta situación se hizo necesario precisar las atribuciones en materia fiscal de los diferentes niveles de gobierno, lo que llevó a la realización de la primera Convención Nacional Fiscal, (CNF), en 1925, la cual no tuvo mucho éxito en parte por el ambiente político y social que vivía el país; sin embargo se logró llegar a ciertas conclusiones que más tarde se convertirían en elementos centrales del sistema tributario mexicano, tales como la participación de los estados en los ingresos producidos por los impuestos cobrados por la Federación y viceversa (Colmenare, 1999 y Serna, 2004, p.10).

En 1933 se llevó a cabo la segunda CNF, la cual tampoco tuvo mucho éxito ya que, si bien se desarrollaron temas claves como la base de la tributación local y los servicios públicos municipales, ninguna de las conclusiones a las que se llegó lograron convertirse en reformas constitucionales con lo cual los intentos de delimitar las potestades tributarias nuevamente fracasaron. Posteriormente, en 1947 se convocó a la tercera CNF en que se asumió que el régimen de concurrencia favorecía más a la Federación en perjuicio de la

³ El Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, expuso en 1925 esta cuestión al organizar la primera Convención Nacional Fiscal

autonomía de las entidades federativas y de los gobiernos locales. En esta tercera convención se mantuvo el régimen de concurrencia en materia tributaria y se recomendó la celebración de convenios entre la federación y entidades federativas en busca de uniformidad en el sistema impositivo, cuestión que sería un gran aporte para la creación del SNCF a finales de los años 70, mismo que se mantiene en actualidad (Ramirez, 2011).

2.2 Marco jurídico de las relaciones fiscales en México

En México existen dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, así como tres ámbitos con autonomía relativa: federal, estatal y municipal. En los dos ámbitos jurídicos existe tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial mientras que, a nivel municipal aparte del poder ejecutivo, también se cuenta con el cabildo que delibera sobre algunas decisiones. Esta estructura deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se asignan las potestades tributarias de cada orden de gobierno, así como las respectivas responsabilidades administrativas (Soria, 2004).

Como ya se mencionó, la estructura que se deriva de la Constitución es compleja y genera el fenómeno de concurrencia tributaria, si bien no de todas las fuentes tributarias, sí de las principales. Así entonces, existen diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las potestades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal, pero las principales disposiciones que estructuran el sistema fiscal mexicano son la Constitución y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cabiendo resaltar que el sistema al que da origen esta Ley y en virtud del cual se distribuyen los recursos federales, no tiene su origen en la carta magna.

De acuerdo con los principios establecidos en la Constitución Mexicana, la distribución de las competencias fiscales en el sistema federal mexicano se plasma en cuatro atribuciones y obligaciones (Mandujano, 2010):

- a) Limitación de la facultad impositiva de los estados, reservando ciertas bases gravables que ceden la facultad a la Federación de legislar en toda la República sobre lo siguiente: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, entre otros. Estas facultades se encuentran plasmadas en el artículo 73 fracción X, XXII y 131 de la Constitución.
- b) Restricciones expresas a la potestad tributaria estatal, las que encontramos en los artículos 117 (fracciones IV, V, VI y VII) y 118, artículos en donde se expresan una serie de prohibiciones para los estados para gravar ciertos actos; por ejemplo, en el párrafo V del artículo 171, se establece que no se les permite a los estados prohibir o gravar directa ni indirectamente la entrada y salida a su territorio de ninguna mercancía nacional o extranjera.
- c) Contribuciones expresas a los municipios se plasman en el artículo 115, fracción IV, incisos a, b y c, en donde se establece que los municipios administran libremente su hacienda, la cual está formada por los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones y otros ingresos que cada legislatura establezca a su favor.
- d) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de fuentes de ingreso, según los artículos 73, fracción VII, y artículo 124; en este último se expresa que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la Federación se entienden reservadas a los estados, en este sentido la concurrencia impositiva se encuentra permitida; por otra parte, en el artículo 73 se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”, por lo que se entiende que la federación está facultada para recurrir a las diferentes fuentes tributarias.

Jurídicamente vemos que la Constitución permite la concurrencia impositiva en la mayoría de las bases tributarias, con excepción de las reservadas a la federación, lo que genera una estructura poco clara de las potestades tributarias de cada orden de gobierno, y originando un sistema fiscal que se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; que aumentaba la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdos entre los gobiernos, sujeto a leyes a menudo contradictorias y que ampliaban la carga impositiva para los contribuyentes, generando durante mucho tiempo graves ineficiencias y convirtiéndose en uno de los principales argumentos en favor de la creación de un sistema que coordinara a las entidades federativas con la Federación.

2.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

2.3.1 Ley de Coordinación Fiscal

De la tercera CNF surgieron una serie de ordenamientos que iniciaron la primera etapa de la coordinación fiscal en México, dichos ordenamientos fueron: la Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas ambas de 1948 y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados que entro en vigor el año de 1954, y que se constituyó como el ordenamiento central que estructuro la coordinación fiscal durante esta primer etapa de la coordinación fiscal en el país. Sin embargo, este intento por concretar la coordinación fiscal en el país no cumplió totalmente sus objetivos ya que el sistema seguía siendo complejo, difícil de administrar, inequitativo y más importante aún no proporcionaba a los estados y municipios los ingresos suficientes para cumplir sus funciones (Nuñez, 1981 y Soria,2004).

Así, con constantes cambios y discusiones en el ámbito de la coordinación fiscal, a finales de 1978 se promulga la nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que sustituyó a la de 1953. Esta ley dio origen al SNCF que delimitó de forma más clara la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, ya que adhiriéndose a dicho sistema y mediante la firma de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los gobiernos locales dejaron de ejercer algunas de sus potestades tributarias en favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos federales. De esta forma el sistema de tributación se hizo menos complejo ya que se logró eliminar cerca de 18 impuestos federales y más de 400 estatales y municipales, que hacían muy complejo e ineficiente al sistema fiscal mexicano. Así, el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), y el Impuesto sobre la Renta (ISR), se convirtieron en los impuestos más importantes al tiempo que pasaban a ser establecidos y administrados por la Federación, a pesar de que ninguno de ellos haya sido asignado de manera expresa por el Congreso de la Unión (Serna, 2004).

La LCF tiene por objeto:

"...coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento." (p.2)

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos

*que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.*⁴

Así, la LCF prevé la conformación de ciertos fondos mediante los cuales se asignan recursos a las entidades federativas, teniendo que los dos fondos principales que representan gran parte de las transferencias que hace la federación a los estados y municipios son las **participaciones federales** (ramo 28) y las **aportaciones federales** (ramo 33), las cuales cuentan con diferente naturaleza y fines en el cumplimiento de las funciones de gobierno.

2.3.2 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28).

Las participaciones Federales e incentivos económicos se encuentran en el ramo 28 según la LCF, y son los recursos transferidos a los estados por la Federación para ser ejercidos de manera libre por los gobiernos locales y a los que tienen derecho por la firma de los convenios de coordinación fiscal mencionados anteriormente.

En un principio la fórmula de reparto de las participaciones consistía en asignar a las entidades los montos equivalentes a lo dejado de percibir al adherirse al acuerdo fiscal y el total de los recursos distribuidos correspondía a poco más de 13% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Pero durante los 80 esta distribución tuvo varios cambios llegando hasta el 19% de la RFP en 1990, con cambios en la fórmula que buscaban incentivar el esfuerzo recaudatorio de las entidades y una mayor equidad en el reparto de los recursos (Barriga y Vázquez, 2006). Para estar conformadas por varios fondos en la actualidad.

⁴ *Ley de Coordinación Fiscal*, texto vigente.

Estas participaciones e incentivos se entregan a las entidades federativas y municipios a través de los siguientes fondos:

1) Fondo General de Participaciones (FGP), que se constituye con el 20% de la RFP, que se compone de todo lo recaudado por los impuestos federales y por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los otros conceptos.

2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP.

3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, etc., y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabaco.

4) Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.

5) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel, 2/11 se distribuye entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio.

6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas.

7) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006 con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.

8) El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o salida del país de los bienes que se importan o exportan.

9) El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo.

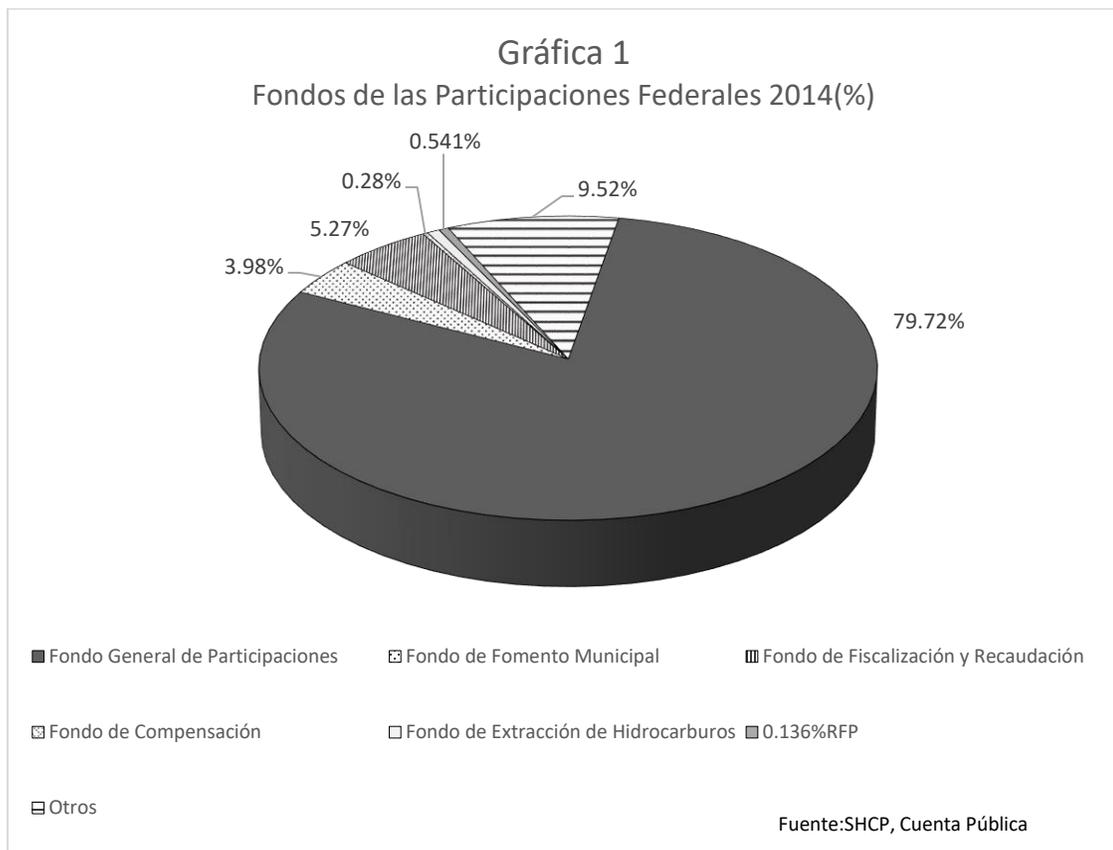
Entonces tiene relevancia hacer una breve revisión de cómo se distribuyen los principales fondos que representan cerca del 90% de los recursos que conforman el ramo 28.

El Fondo General de Participaciones es el fondo más importante del ramo 28 ya que agrupa cerca del 80 % de los recursos de este ramo y se reparte según la siguiente fórmula:

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

Fórmula a primera vista complicada, pero que se puede explicar de la siguiente manera: A cada estado le toca la misma cantidad en términos nominales que le fue entregada en 2007, componente $P_{i,07}$ lo que asegura que recibirán al menos las mismas participaciones nominales del FGP que recibieron en 2007 siempre y cuando dicho fondo se a igual o mayor a lo recaudado en el mismo año, más una parte de lo que creció el FGP de 2007 a la fecha, factor $\Delta FGP_{i,07}$, que es parte importante de la repartición al multiplicarse por ese factor diferencial los términos de la ecuación que se encuentran entre paréntesis y que determinan el crecimiento de este fondo de la siguiente forma:

- I. El 60% se reparte entre los estados tomando en cuenta el crecimiento del PIB estatal del último año con respecto al PIB nacional, así como el tamaño de su población -de igual forma en relación al total nacional-; así, se premia a los estados con mayor crecimiento económico.
- II. El 30% se reparte tomando en cuenta el crecimiento promedio en los últimos tres años de la recaudación de cada entidad con respecto al total de este mismo indicador, siendo ponderadas por la población estatal y nacional.
- III. Finalmente, el 10% restante se reparte tomando en cuenta la recaudación local de impuestos y derechos el año anterior con relación a lo que recaudaron de forma local las demás entidades.



El fondo de fomento municipal se reparte a partir de la siguiente formula:

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

Se establece que todo municipio recibirá lo que le fue otorgado en 2013 ($F_{i,t}$) más una parte de lo que creció este Fondo entre 2013 y el año en cuestión ($\Delta FFM_{13,t}$) que se reparte de la siguiente forma: El 70% tomando en cuenta el crecimiento de la recaudación local de predial y derechos de agua en el último año, con respecto a lo que creció la recaudación de estos mismos impuestos en el total de los municipios del país ($0.7C_{i,t}$). El 30% restante se otorga tomando en cuenta el crecimiento de los mismos impuestos locales, pero sólo con respecto a los municipios siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

La fórmula de repartición del Fondo de Fiscalización y Recaudación es:

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

Este fondo se reparte de forma trimestral entre las entidades federativas de acuerdo a la fiscalización federal realizada en cada una de ellas. De acuerdo a las fórmulas de repartición, a cada estado se le otorga lo mismo que en 2013, más el crecimiento de dicho fondo que se reparte de la siguiente forma:

1. 30% se destinará entre los Estados tomando en cuenta las cifras virtuales que tiene el Servicio de Administración Tributaria de cada entidad un año antes con respecto al PIB estatal de cada entidad según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), por lo que a cada entidad se le otorga lo que aporte a la recaudación federal con respecto al PIB Nacional.
2. 10% se destinará tomando en cuenta lo que cada Estado aporta en mercancía embargada o asegurada al total nacional.
3. 30% se canaliza de acuerdo a lo que aportó cada entidad en el crecimiento de los impuestos y derechos locales.
4. 10% se reparte entre los Estados de acuerdo con los impuestos locales y las participaciones que se recibieron un años antes.

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se reparte según la siguiente formula:

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

Que básicamente establece que el fondo se repartirá ente las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI, y se reparte la primera mitad en relación a la extracción de hidrocarburos de la entidad con respecto al total extraído por todas las entidades, y la otra mitad de la misma forma, pero con respecto a la producción de gas asociado y no asociado.

2.3.2 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)

En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en el mes de noviembre de 1997 para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la propuesta para la creación del **Ramo 33**, ello implicó reformar y adicionar el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, mismo que fue incorporado por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

En la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo se consideraban únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal. Posteriormente se hicieron reformas a este ramo.

La aportación también tiene una gran importancia en los ingresos de las entidades federativas y municipios del País, pero a diferencia de las participaciones, estos son recursos condicionados que la Federación transfiere para su gasto en la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la LCF y se conforma por 8 fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE): Este fondo sustituyó en 2015 al Fondo de Aportaciones para la educación Básica y Normal (FAEB), con el fin de mejorar la distribución del gasto educativo, y hacerlo más eficiente y equitativo. Los recursos del FONE son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización

de la Educación Básica. Adicionalmente en el FONE se prevén recursos con el propósito de apoyar a las entidades federativas para cubrir los gastos de operación asociados al cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas en materia de educación básica y normal.

- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene como principal objetivo disminuir las diferencias que existen en los servicios de salud que se prestan a la población abierta, es decir, aquella que no se encuentra incorporada en ningún régimen de seguridad social en el país. El monto de los recursos que integran este fondo se determina por: Inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, recursos presupuestarios con cargo a las provisiones para servicios personales transferidos durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, y recursos para promover la equidad de los servicios de salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): los recursos de este fondo tienen como objetivo financiar obras, acciones sociales básicas -como agua potable, alcantarillado, drenaje, electricidad entre otras- e inversiones que beneficien directamente a la población que habita las zonas con alto grado de rezago social y condiciones de pobreza extrema.

Este fondo se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF): estos recursos

se presentan en el Presupuesto de Egresos de la Federación teniendo como referencia el 2.35% de la RFP, y son de carácter redistributivo hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con altos niveles de pobreza extrema.

- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema,
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): este fondo está constituido por recursos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP): Se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. Son cinco los criterios conforme a los cuales se distribuyen los recursos del FASP: Número de habitantes, Índice delictivo; Índice de ocupación penitenciaria; avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública Y Proyectos nacionales convenidos en proceso
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF): Este se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y asciende a un monto equivalente al 1.40 por ciento de la RFP, que se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo al inverso del Producto Interno Bruto per cápita de cada una de ellas. Esto significa que a las entidades con menor PIB per cápita les corresponde una mayor parte del FAFEF.

El **Ramo 33** tiene mucha importancia: en primer lugar, los fondos que lo componen tienen como objetivo el mejoramiento de las condiciones materiales de las entidades y

municipios, con fondos destinados a la educación, salud, inversión, etc., en donde varios de estos tienen un carácter redistributivo pues van dirigidos a regiones con mayores niveles de pobreza y a fines de desarrollo social.

Por otra parte, la creación de este ramo y los fondos que lo componen formaron parte del proceso de descentralizar ciertas funciones administrativas bajo la premisa de que la provisión de ciertos bienes públicos -como la educación, salud, entre otros- suelen asignarse de forma más eficiente por los gobiernos locales porque son estos los que conocen de mejor forma las preferencias y necesidades de la población, ya que estas resultan ser heterogéneas a lo largo y ancho del territorio nacional

2.4 Dependencia financiera de los estados y municipios

Con la creación del SNCF, en donde todos los estados han firmado convenios con la Federación, y en donde esta última administra los dos impuestos más importantes (IVA e ISR), la consecuencia inmediata de tal acuerdo fue la concentración vertical del ingreso fiscal en el gobierno federal, dejando muy pocas y limitadas fuentes de ingreso para los gobiernos subnacionales, lo que generó que en la actualidad más del 90% de los ingresos tributarios los concentre la Federación⁵.

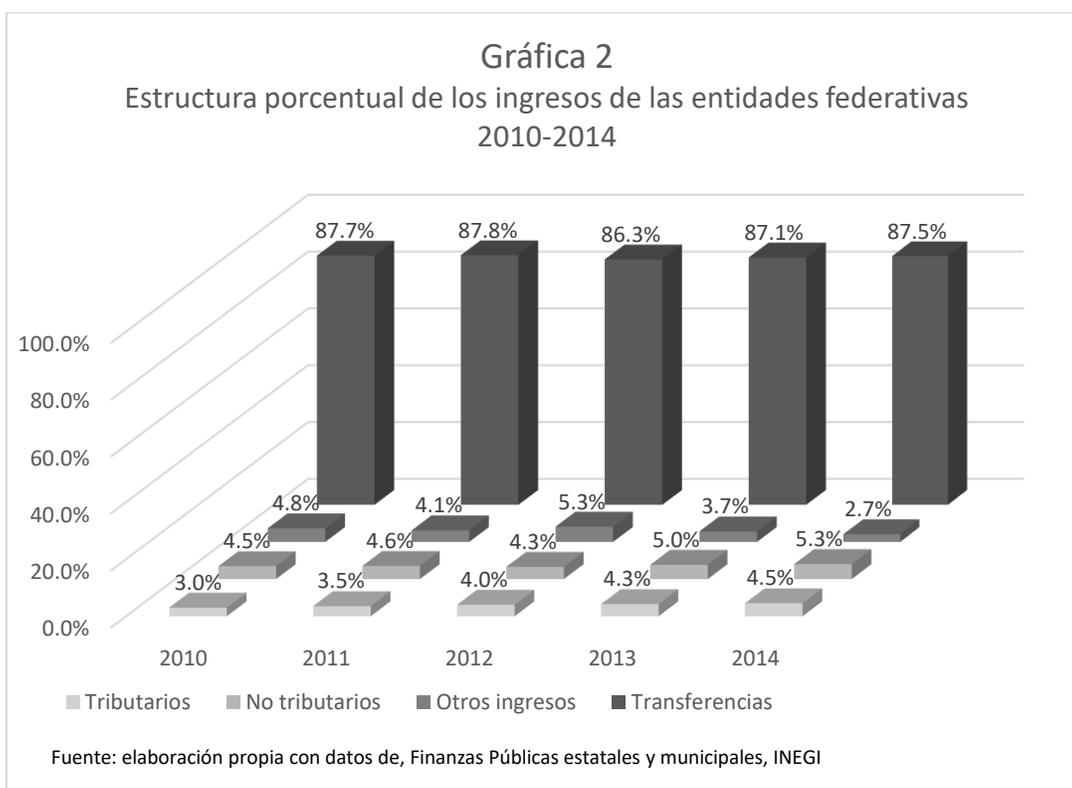
Sobre el tema de la dependencia financiera se han hecho muchos análisis -tanto a nivel estatal como municipal- que abarcan amplios puntos de vista, desde los que destacan como principal responsable de esta, a la coordinación fiscal y en específico al SNCF, que logro hacer más eficiente y claro al sistema fiscal mexicano pero, al mismo tiempo

⁵ De acuerdo con datos de la publicación *Ingreso y el Gasto Público en México*, edición 2014, del INEGI, la recaudación de ingresos por impuestos de los tres ámbitos de gobierno fue cercana en 2011 a los 1500 miles de millones de pesos: 95 por ciento correspondió al gobierno federal y 6 por ciento a los gobiernos estatales, municipales y al entonces Distrito Federal.

concentro las principales fuentes impositivas en el gobierno federal, pasando por los que ponen énfasis en las características regionales y estatales como importantes factores que determinan los diferentes niveles de dependencia de los recursos transferidos por la federación, (Tijerina y Medellín, 2000; Merino, 2001; Ibarra y Varella, 2004), hasta los que incluyen aspectos del entorno político e institucionales como la afiliación política de los gobernadores y alcaldes, así como los ciclos electorales (Ibarra 2012). Pero en todos ellos resalta la necesidad que tienen las haciendas de los gobiernos locales de recuperar potestades tributarias, lo que implica devolver cierta autonomía fiscal a estos, dando mayor poder de decisión sobre sus ingresos y gastos⁶, así como aumentar sus esfuerzos recaudatorios; estos planteamientos hacen ver que la alta dependencia financiera de los recursos federales ha incentivado que los gobiernos subnacionales -en especial los de mayor dependencia- no hagan esfuerzos por aumentar o hacer más eficiente la recaudación y utilización de sus impuestos.

En este contexto podemos definir la “dependencia financiera” como: la dependencia que los gobiernos locales tienen de las transferencias procedentes del gobierno central para llevar a cabo sus tareas y proveer los bienes y servicios públicos, teniendo que esta se agrava cuando los ingresos propios se rezagan frente a las necesidades de gasto (Tijerina, J.A., 2000), dicha dependencia puede expresarse como el porcentaje que representan las transferencias federales (Participaciones y Aportaciones) respecto al total de sus ingresos, que están constituidos por ingresos propios tributarios y no tributarios; transferencias federales; excedentes petroleros y financiamiento (Mandujano, 2011).

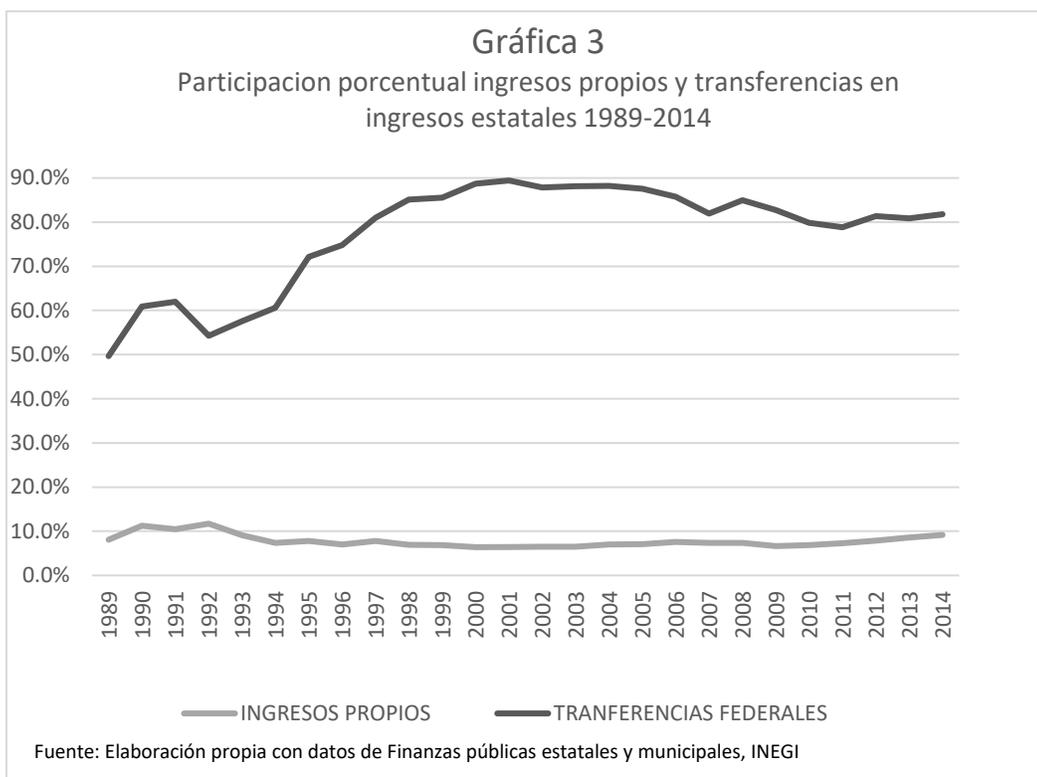
⁶ La conveniencia de este mayor poder de decisión parte de un principio importante de la descentralización que señala que el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público (Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*).



Por lo tanto podemos decir que los gobiernos estatales en México sufren una alta dependencia financiera, ya que más del 87% de los ingresos estatales si excluimos al Distrito Federal⁷ provienen de las Transferencias Federales mientras que en promedio solo 8.6% son ingresos propios (ver Grafica 2), por otra parte resulta alarmante que tal dependencia se haya venido agudizando, pues a finales de los 80 las transferencias federales a los estados representaban solo 47%, lo que se explica en gran parte por la creación del ramo 33 en 1998 que significó un aumento en las transferencias a estados y municipios; contrariamente a esta tendencia, los ingresos propios nunca han llegado a representar más del 11% de los ingresos totales, mostrando incluso una tendencia a ser

⁷ Ya que el Distrito Federal -ahora Ciudad de México- ha contado con un carácter jurídico constitucional diferente al de los 31 estados que conforman la federación; ya que fingió hasta 2016 como sede de los poderes de la Unión, y se le considero como un territorio que no pertenecía a ningún estado en particular sino, a toda la federación y que no cuenta con municipios sino con delegaciones o demarcaciones territoriales. Esta diferencia jurídica se plasmó en mayores potestades tributarias como la de cobrar el impuesto predial y los derechos por suministro de agua (Artículo 122 constitucional), que en los 31 estados son fuentes de ingreso reservadas a los municipios.

cada vez menos importantes para las finanzas estatales (Gráfica 3), lo que significa que los ingresos propios cada vez contribuyen menos al financiamiento de su gasto, por lo que se presentan como un factor poco importante para cubrir las crecientes necesidades de los gobiernos locales del país.



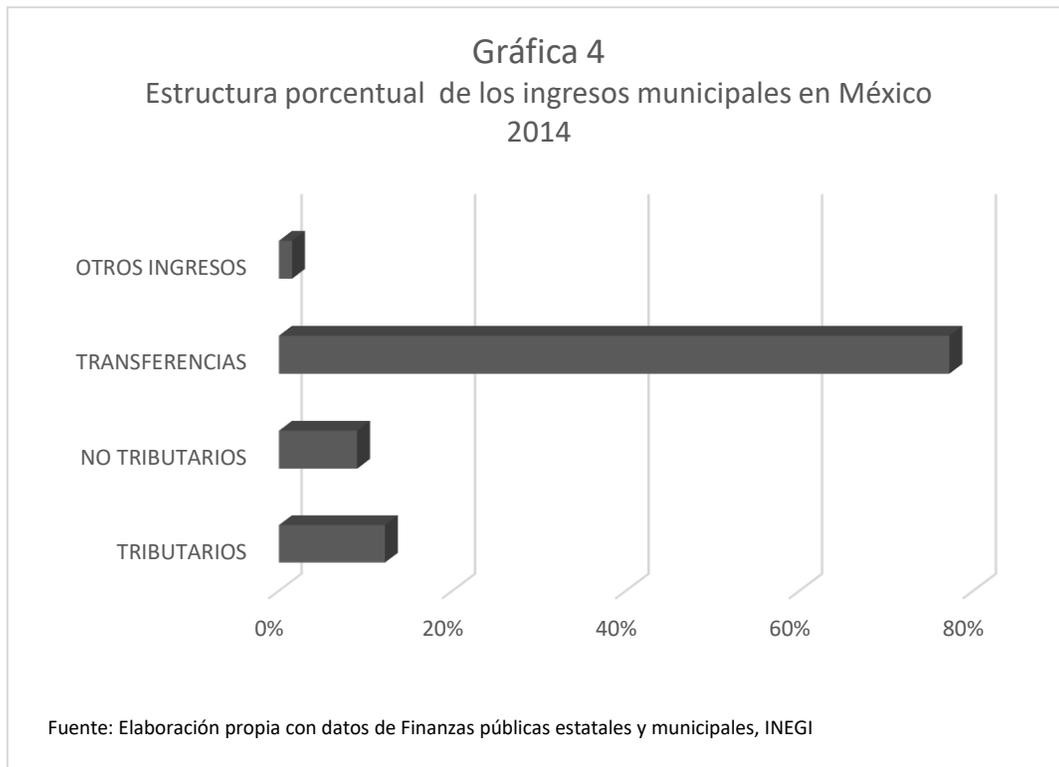
En cuanto al ámbito municipal se han analizado principalmente dos aspectos, por un lado, la coordinación fiscal, y como esta significo un aumento en los ingresos de los municipios, pero agudizo su dependencia financiera a las participaciones federales. Por otra parte, también se ha revisado las reformas al artículo 115 -en 1983 y 1999-, las cuales se han encaminado en reconocer al municipio como una institución imprescindible y dotarla de mayores medios fiscales que fortalecieran su situación financiera, esperando que estas acciones disminuyeran dicha dependencia (Ibarra, Gonzales y Sotres, 2013).

Sin embargo, las nuevas facultades y atribuciones obtenidas a partir de las mencionadas reformas constitucionales no permitieron disminución importante en la dependencia financiera, al respecto Ibarra et al., (2001) encuentran que para el período 1975-1979 las participaciones representaron en promedio anual para todos los municipios un 14 % de sus ingresos totales, mientras que después de 1980 año en que entra en funcionamiento el actual SNCF, el promedio fue cercano al 50%. Igualmente encuentra evidencia de que después de la modificación del artículo 115 en 1983 en el corto plazo se observó un aumento de los ingresos propios de los municipios, sin embargo, a largo plazo la tendencia sugiere que la dependencia de los recursos federales fue en aumento.

En este mismo sentido Peña et.al (2012) encuentran innegable que, a lo largo de las últimas décadas, los municipios mexicanos han atravesado por cambios muy importantes que han impactado en su desarrollo, pero que también han planteado grandes desafíos en materia institucional, lo que ha significado que las nuevas atribuciones legales no necesariamente correspondieron con la capacidad de los municipios que la reciben, y por lo tanto, en muchas ocasiones sus nuevas atribuciones pasaron a convertirse más en un problema que una solución.

Ahora el caso de la dependencia municipal varios autores (Ibarra, 2011, Peña et al.2012) concuerdan con que esta dependencia en términos cualitativos es aún más fuerte por la existencia también de una fuerte dependencia en cuanto apoyos técnicos y administrativos del gobierno estatal. Ya que el ámbito municipal, deben recibir de la Legislatura la aprobación de los presupuestos, creación de impuestos, tarifas, etc., es decir, la entidad federativa tiene un fuerte control sobre la gestión administrativa y fiscal municipal, debilitando de manera importante la autonomía de los municipios.

Así para el año 2014 encontramos que la dependencia de los recursos transferidos por la federación a los municipios es muy alta ya que datos del INEGI muestran que en promedio el 78% de los ingresos municipales provienen de transferencias federales (Participaciones y Aportaciones) mientras que solo 21% son ingresos propios de los municipios (Gráfica 4).



Es importante tener en cuenta que no todos los estados y municipios cuentan con los mismos niveles de dependencia, pues ésta es diferente según, su población, nivel de desarrollo, tipo de actividad económica, y por factores institucionales que se ven reflejados en una mayor y más eficiente recaudación de ingresos propios. Por lo tanto es importante analizar cuál es el nivel de autonomía en materia fiscal que tienen los estados y municipios, por ello en el cuadro 1 se presenta el índice de autonomía fiscal que se define como el porcentaje que representan los ingresos propios del año 2014, con respecto al gasto ejercido por los gobiernos subnacionales en el mismo año, cuanto mayor sea dicho

índice significa que los gobiernos locales cuentan con una mayor autonomía en cuanto a la recaudación de ingresos y a la ejecución del gasto y por consiguiente una menor dependencia financiera de los recursos federales.

CUADRO 1		
Índice de autonomía financiera, 2014		
Estado	Estatad	Municipal
Aguascalientes	8.11	21.3
Baja California	10.35	33.5
Baja California Sur	5.84	38.4
Campeche	13.09	15.6
Coahuila	11.72	29.4
Colima	7.66	25.0
Chiapas	4.97	3.7
Chihuahua	14.34	29.8
Durango	6.61	20.0
Guanajuato	13.70	18.9
Guerrero	3.55	9.7
Hidalgo	4.68	14.6
Jalisco	9.28	31.9
México	11.11	17.9
Michoacán	5.36	15.3
Morelos	6.45	27.1
Nayarit	4.76	16.8
Nuevo León	21.21	24.5
Oaxaca	5.61	6.6
Puebla	7.75	32.9
Querétaro	13.22	32.9
Quintana Roo	14.61	36.8
San Luis Potosí	5.98	14.8
Sinaloa	7.90	25.5
Sonora	7.23	25.6
Tabasco	6.89	9.0
Tamaulipas	9.15	11.6
Tlaxcala	3.50	7.9
Veracruz	6.58	12.3
Yucatán	8.35	12.4
Zacatecas	5.42	12.1

Fuente: Elaboración propia con datos INEGI,
Finanzas públicas estatales y municipales

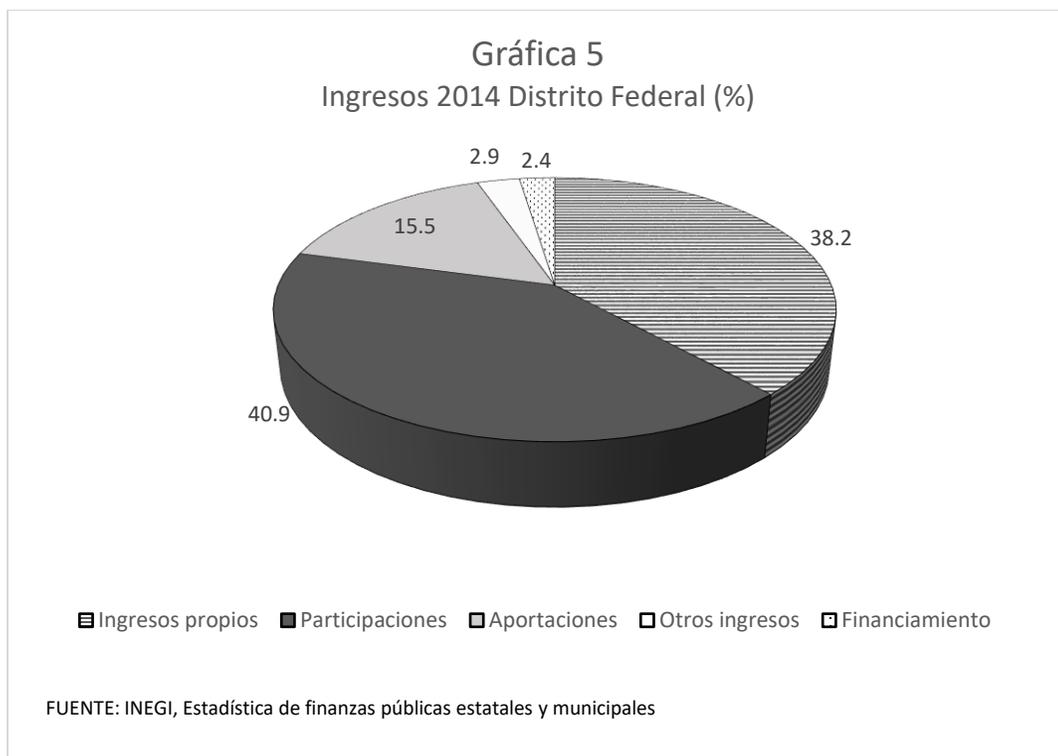
Con esta información es notable el hecho de que los estados y municipios que menor autonomía financiera tienen son aquellos que cuentan con menores grados de desarrollo, y que se encuentran más alejadas de la frontera con Estados Unidos, es decir los estados

más al sur del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero Tlaxcala) menos dinámicos y con bajos niveles de infraestructura social y productiva, así como un entorno institucional y político débil. Por el contrario, las que mayor autonomía tienen son entidades con importantes centros urbanos, mayores desarrollos industriales y de servicios, tal es el caso de Nuevo León, Jalisco, Querétaro, o entidades al sur, pero cuya principal actividad es el turismo por ejemplo; Quintana Roo, también es de resaltar que en general los estados más al Norte del país y los que tienen frontera con Estados Unidos, cuentan con mayor autonomía financiera, tal es el caso de Chihuahua en donde los ingresos propios representan más del 14% de sus gastos. Respecto a este tema se han hecho varios análisis como el de Jorge Ibarra (2003), cuya hipótesis principal argumenta que tanto la dinámica económica fronteriza -principalmente influida por la industria maquiladora- como los movimientos migratorios causados por tal dinámica, así como la migración hacia los Estados Unidos de América, provocan una demanda de infraestructura y servicios públicos que debe ser atendida por los gobiernos estatales respectivos, lo que los lleva a explotar de mejor manera sus bases tributarias

El caso del Distrito Federal ahora Ciudad de México es la entidad con mayor autonomía financiera ya que logra recaudar cerca del 38% de sus ingresos totales (Grafica 5) lo que también se explica por ser la ciudad más importante del país, con mayores niveles de infraestructura, actividad económica y de ingreso en su población, así como sus diferentes potestades en materia tributaria.

Por lo tanto, podemos decir que la cuestión de la dependencia financiera está relacionada con cuestiones políticas e institucionales de los estados, tal y como lo proponen algunos de los autores; pero también es innegable que existen factores regionales, geográficos y

económicos que pueden determinar el grado de dependencia que tiene un estado y en consecuencia los municipios que lo conforman. Es importante recalcar que esta dependencia genera varias cuestiones negativas como son la falta de incentivos al esfuerzo recaudatorio de los estados, la falta de rendición de cuentas y la poca transparencia en el uso de los recursos públicos, cuestión que se da por la falta de correspondencia entre lo que ingresan y lo que gastan los gobiernos locales. Dicho fenómeno lo describe Oates (1999), considerando que la alta dependencia debilita los incentivos de la responsabilidad fiscal, y que las decisiones fiscales se convierten en resultados de negociaciones por cuestiones políticas entre las autoridades del gobierno central y los gobiernos locales, lo que rompe directamente el vínculo entre ciudadanos y el gobierno perdiéndose la oportunidad para evaluar a sus gobiernos y, creando incentivos para que las autoridades locales no den cuenta de sus acciones, trasladando hacia el gobierno central la responsabilidad por las carencias o insuficiencias (López y Mayo,2015).



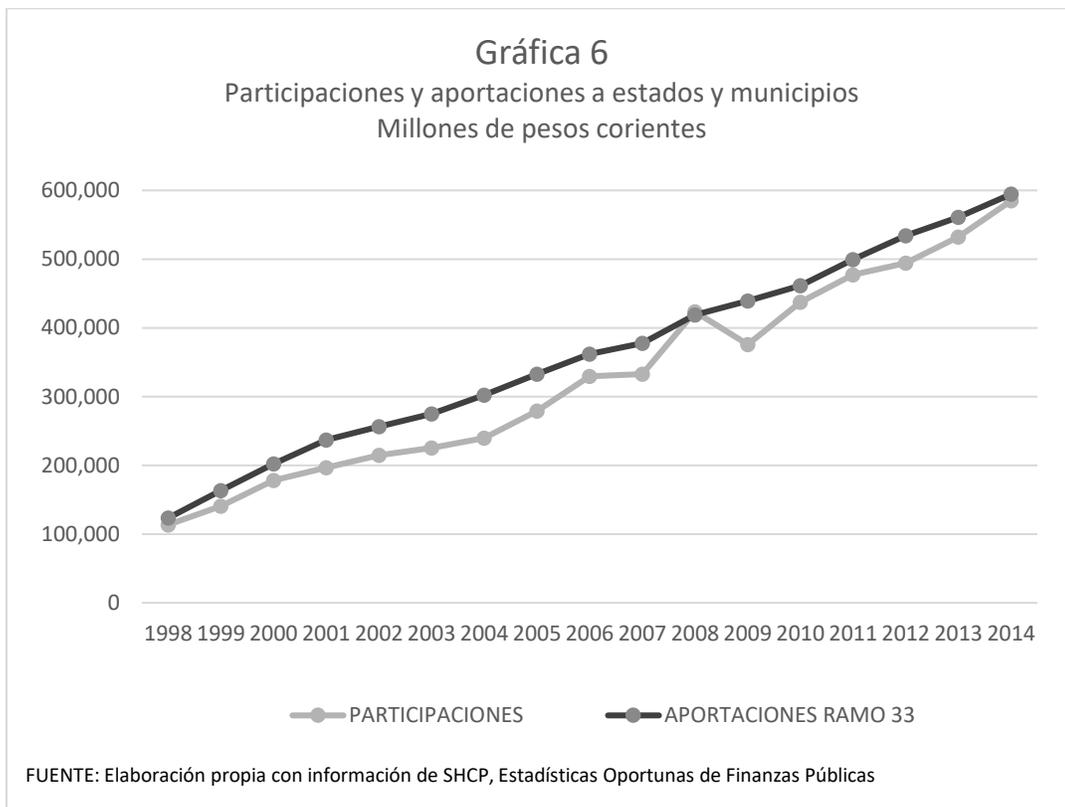
2.5 Descentralización fiscal en México

Debido al alto nivel de dependencia financiera, la tradición centralista que concentró los ingresos fiscales de forma vertical y con el avance de la democratización en México, se tornó necesario llevar a cabo procesos de descentralización tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto público, cuestión que inicio desde los 80 y prosiguió en la siguiente década, ejemplo de ello fueron las dos reformas que se hicieron al artículo 115 Constitucional en los años 1983 y 1999, en la primera se definieron puntualmente las funciones de los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y se les otorgó medios fiscales y ámbitos de decisión propios que hasta entonces recaían en los poderes de los estados; en la segunda se definió a los ayuntamientos como instancias de gobierno con un marco de competencia exclusivo, facultándolos para reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de convivencia civil en los municipios que gobiernan (Peña, y Bojórquez 2012), permitiéndoles obtener mayor libertad para acrecentar las fuentes de ingresos propios pero por lo tanto, también agregando funciones de gasto para la provisión de servicios públicos como son el agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y otros más que pasaron a ser responsabilidad de este nivel de gobierno.

Esto último se sustenta teóricamente, argumentando que así se lograría una mayor y más eficiente recaudación del impuesto; sin embargo, la recaudación del impuesto predial -el principal y más importante impuesto que administran los municipios en México- es muy baja. En efecto, datos de la OCDE (2014) muestran que la recaudación fiscal por el concepto de predial representa sólo el 0.30% del PIB mientras el promedio de los países que conforman esta organización en el mismo año fue de 1.8%, por lo que la recaudación

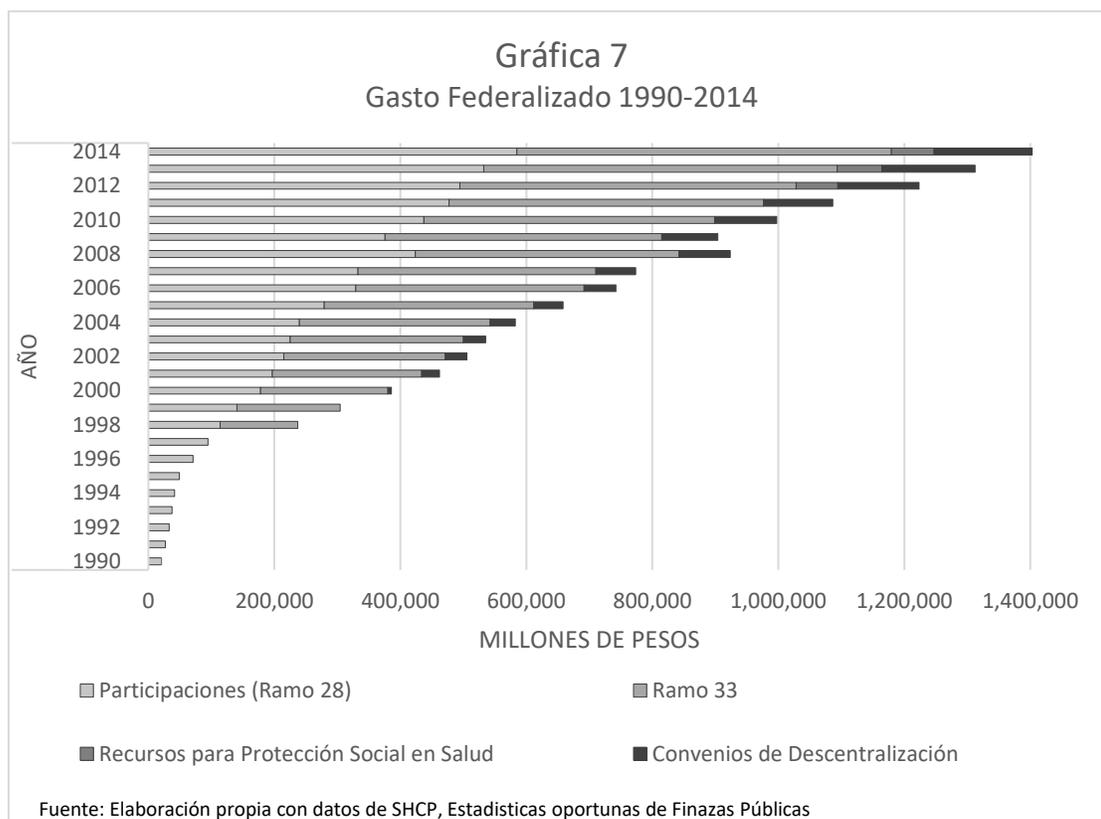
en México se convirtió en la más baja de todos los países miembros; esto se debe a muchos factores tal y como proponen Canavire-Bacarreza y Zúñiga (2015), quienes argumentan en primer lugar que la baja recaudación se debe a los efectos negativos que tiene la alta dependencia financiera de los municipios a las transferencias federales, lo que ha generado pereza fiscal en la recaudación, a esto se suma la no actualización de los valores catastrales y la marginación en muchos municipios del país que no permiten una correcta administración de la base gravable del impuesto predial.

Por otra parte, desde 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en el ámbito educativo que en los próximos años se expandiría hacia otras áreas como el sector salud, agricultura, combate a la pobreza, etc., lo que culminaría con la creación del ramo 33 -ramo que ya se describió anteriormente-, que tuvo como fin principal la descentralización de ciertos recursos antes ejercidos por el gobierno federal y que pasaban a ser transferidos a las entidades y municipios por medio de diversos fondos para usos específicos. Estos recursos se rigen más por un aspecto de redistribución e igualdad en busca de impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas del país, convirtiéndose a partir de entonces en parte importante de los ingresos de las entidades federativas y municipios, llegando incluso a ser mayores que los de las aportaciones alcanzando un monto cercano a los 600,000 millones de pesos en el 2014 (gráficas 6 y 7).



Sin embargo, este mecanismo de transferencias ha tenido varios inconvenientes que lo debilitan como instrumento de política económica, Altamirano (2008) argumenta que: favorece el centralismo del gobierno federal ya que los recursos se asignan y autorizan en este orden de gobierno y no en los estados, lo cual dispersa los objetivos del desarrollo porque no existe una coordinación entre las aportaciones y los otros recursos con los que cuentan las entidades, por otra parte comenta el autor que al momento de transferirse la administración de los recursos en áreas como la educación y la salud, faltó establecer suficientes fuentes de ingresos propios para que los estados continuaran el desarrollo de los sistemas respectivos en función de sus necesidades, también resaltando que las entidades con mayor infraestructura estatal se convirtieron con la descentralización de estas funciones en las entidades más beneficiadas, siendo ahora las que reciben mayores recursos del ramo 33 a través del FONE (Hasta 2014 FAEB) y FASSA, mientras que el

resto de los otros fondos que se asignan en cuanto a criterios de necesidad y marginación representan un monto muy pequeño en comparación a los mencionados anteriormente, lo que está generando fuertes desequilibrios entre las regiones del país en lo que respecta a los sistemas educativos y de salud.



A pesar de los intentos y reformas en busca de una mayor descentralización y eficiencia de las potestades tributarias y del gasto público, parece que este proceso no se ha dado de la mejor forma posible, ya que, como propone Mandujano (2011) en su análisis del proceso de descentralización en México citando un estudio de la Comisión Económica para América Latina (Finot,2001), éste sólo ha consistido en una mera desconcentración administrativa del gasto a través de las transferencias condicionadas a los estados y municipios, pero sin la devolución de potestades tributarias, lo cual no necesariamente genera un sistema más eficiente. Para hacerlo más eficiente, según este autor, tiene que

existir una vinculación entre el gasto de los gobiernos locales y su esfuerzo recaudatorio, lo cual tienen gran relación con sus potestades tributarias; si no se logra esta vinculación se genera un sistema distorsionado, tal y como el que impera actualmente, con una serie de incentivos negativos tanto a nivel económico como político, como son la neutralización de la competencia tributaria de los estados y municipios para determinar su propia política fiscal y fijar sus ingresos, no existe una clara vinculación entre el pago y la exigencia del contribuyente, lo que a su vez lleva en muchos casos a que los gobiernos locales se desinteresen por el cobro de tributos propios frente a la fácil recepción de transferencias federales. De este modo, no asumen el costo político que implicaría hacer una mejor y mayor recaudación de sus propios impuestos, induciéndolos a comportamientos financieros irresponsables (Dixit y Londregan, 1998).

Sobarzo (2004) llega a las mismas conclusiones poniendo énfasis en que, si bien este proceso de descentralización ha permitido la reducción en el grado de discrecionalidad en la asignación del gasto a los gobiernos subnacionales, otorgándoles una mayor certidumbre sobre la disponibilidad de recursos, también se han generado algunos costos para estos gobiernos ya que servicios como la educación y salud que anteriormente se ofrecían por separado entre estados y Federación, ahora se proveen como servicios homogéneos, lo que ha implicado que algunos estados, y sobre todo los más atrasados, hayan tenido que aportar recursos adicionales para la operación de los sistemas educativos y de salud, cuestión que tiene mucho que ver con el grado de desarrollo de estos sistemas antes de la descentralización. Sobarzo (2009) argumenta que no se llevó a cabo un análisis a fondo de cuáles eran las capacidades de los diferentes estados y municipios a lo largo del territorio para hacerse cargo de estas funciones, planteando finalmente una pregunta importante y más que evidente para México: hasta qué grado

debe darse la descentralización en un país tan heterogéneo, ya que es evidente la necesidad de una reforma fiscal que descentralice tanto las potestades tributarias como las de gasto, pero que al mismo tiempo no debilite al gobierno central en su política social para disminuir la desigualdad.

Existe también otra posición que responde más bien a fines políticos y que ha sido principalmente apoyada por algunos gobernadores y partidos, la cual argumenta que la forma en que actualmente se reparten las participaciones no es suficiente para el gasto de los estados, imposibilitándolos para solucionar adecuadamente los problemas sociales e impulsar el desarrollo regional, por lo que sería necesario aumentar el porcentaje de la RFP que se les transfiere, sin embargo esto no responde a una mejora en la eficiencia de las finanzas públicas ni a uno de los principales problemas que es, la alta dependencia financiera de los recursos federales y eso sólo acentuaría esa dependencia. Es cierto, sin embargo, que dentro de esta propuesta se ha tocado un punto importante: si se ha comenzado un proceso de descentralización, por qué no iniciar la asignación de mayores recursos no condicionados desde el inicio, dando mayor libertad a los gobiernos locales para su uso considerando que las necesidades de cada región son diferentes.

Es evidente que la descentralización en México se ha dado como un proceso con bastantes dificultades sobre todo por la tradición centralista, por la creación de un sistema de coordinación fiscal y también por el entorno político e institucional que vive el país; sin embargo, es claro que con los avances democráticos que ha tenido el país en las últimas décadas y con las mismas necesidades de desarrollo, las relaciones intergubernamentales ya no funcionan de la mejor manera. Por esto es necesario llevar a cabo medidas de descentralización, pero no de forma que se genere un sistema distorsionado en el cual los

estados cuentan cada vez más con mayores asignaciones de gasto, mientras que sus capacidades y potestades para generar ingresos propios son muy reducidas, lo que puede generar vulnerabilidad en las finanzas públicas de las entidades federativas (Ramírez et al., 2016).

Así, generar mayores responsabilidades de los gobiernos locales sobre sus ingresos y gastos, ya sea a través de la ampliación de potestades en el uso de los recursos federalizados —en especial los relacionados al ramo 33 que en la actualidad se mantienen como transferencias condicionadas—, o bien devolviéndoles potestades tributarias, los fortalecería económica y financieramente, pero no solo eso, también consolidaría la democracia y fortalecería el federalismo en México. Pero es necesario que este proceso se dé acompañado por una mejora institucional en la gestión pública que permita mejorar los niveles de transparencia de los recursos públicos.

3. La inequidad regional en México

El desarrollo económico de las regiones en México se ha dado de forma desigual, así lo encontramos en la mayoría de los estudios sobre el tema, los cuales explican la inequidad por diferentes factores, que van desde la dotación de recursos naturales, nivel educativo, niveles de productividad, tipo de actividad económica, desarrollo institucional, hasta los que recalcan el financiamiento de las infraestructuras públicas como un factor que ha generado desequilibrio entre las regiones del país.

Lo cierto es que México es un país bastante desigual, Esquivel (2015), argumenta que existe un importante nivel de desigualdad en comparación con otros países más desarrollados o incluso del mismo nivel de desarrollo. Esta desigualdad ha tenido un comportamiento bastante marcado, pues a principios de la década de 1980 el coeficiente de Gini que mide la desigualdad en los ingresos, era menor al 0.46, sin embargo, con la fuerte crisis que vivió el país durante esa década y con la serie de reformas estructurales que se llevaron a cabo se dio un cambio drástico en las pautas de desarrollo y de la estructura productiva, generando que el coeficiente de Gini aumentara de forma significativa hasta cerca de 0.52 a mediados de la década de los 90 (ver Gráfica 8), cifra que se mantuvo durante toda la década, a partir del nuevo siglo y hasta el 2010 se registró una tendencia hacia la baja, sin embargo, después del año 2012 el coeficiente retomó una tendencia ascendente lo que puede significar que la desigualdad aumente de forma considerable en los próximos años.



3.1 Impacto de la apertura comercial en las regiones

En cuanto al tema de la desigualdad regional los estudios más importantes (Esquivel, 1999; Carrillo, 2001; Cermeño, 2001; Rodríguez, 2002; Fuentes, 2003) han propuesto que la convergencia regional, en México sufrió un punto de inflexión alrededor de 1985, año en que inició el proceso de liberalización comercial y se dieron una serie de reformas estructurales en la economía mexicana, en donde se argumenta que posterior a estos cambios, comenzó un proceso de divergencia, dándose más bien "clubes de convergencia" (Mora, 2005), que son entendidos como conjuntos de economías que presentan un patrón homogéneo de características y que tiende hacia un estado estable común, mostrando que la convergencia suele ser más rápida entre las regiones ricas que entre las pobres, generando un proceso de polarización regional con un norte y centro del

país con mejores condiciones económicas y sociales, y una región sur con elevados índices de pobreza y marginación.

En un análisis que hace Fuentes (2003) sobre la divergencia económica regional en México, comenta que antes de las reformas estructurales, existía una marcada tendencia a la convergencia en los niveles de ingreso *per cápita* entre las regiones atrasadas y las más desarrolladas, pero después de 1985, con el comienzo de la apertura comercial y el ajuste macroeconómico por la crisis, la tendencia se revirtió dando inicio un aumento considerable de la desigualdad a nivel regional, refiriendo como uno de los factores clave para el entendimiento de este proceso, la dotación de infraestructura y la inversión pública, cuyos comportamientos cambiaron bajo los preceptos neoliberales; Así, las regiones que tenían una mayor dotación de infraestructura fueron las que registraron mayor crecimiento y desarrollo económico, y en efecto una mayor penetración del capital privado, favoreciendo a las entidades que cuentan con mejor estructura económica, mayores niveles de capital humano y también a las que se encuentran mejor localizadas con relación a los mercados globales, es decir las más competitivas.

Siguiendo con el análisis de Fuentes (2003), señala acertadamente que la dotación de capital público al inicio de la liberalización económica jugó un importante papel en la divergencia de las entidades federativas durante los años siguientes, llegando a la conclusión de que este factor determinó que los desplazamientos de capital y trabajo operaran en sentido opuesto al previsto por los modelos de crecimiento neoclásico, que preveían una convergencia absoluta entre las diferentes regiones del país. Por lo tanto, la polarización regional y los factores que la generan tienen claras implicaciones de política económica que exigen ahora una política de dotación de infraestructura a nivel regional y

cambios importantes en la distribución de los recursos federales a las entidades federativas, buscando que esta sea más eficiente y justa para impulsar el desarrollo regional e incidiendo especialmente en la dotación de infraestructura para las entidades más pobres del país.

El PIB *per cápita* estatal es un indicador económico que mide la relación existente entre el nivel de renta de un estado y su población, por lo que nos sirve para comparar el nivel de ingreso, existente en las entidades federativas, en el cuadro 2 se muestra dicho indicador en tasas de crecimiento reales para el periodo 2003-2015, encontrándose cuestiones muy interesantes:

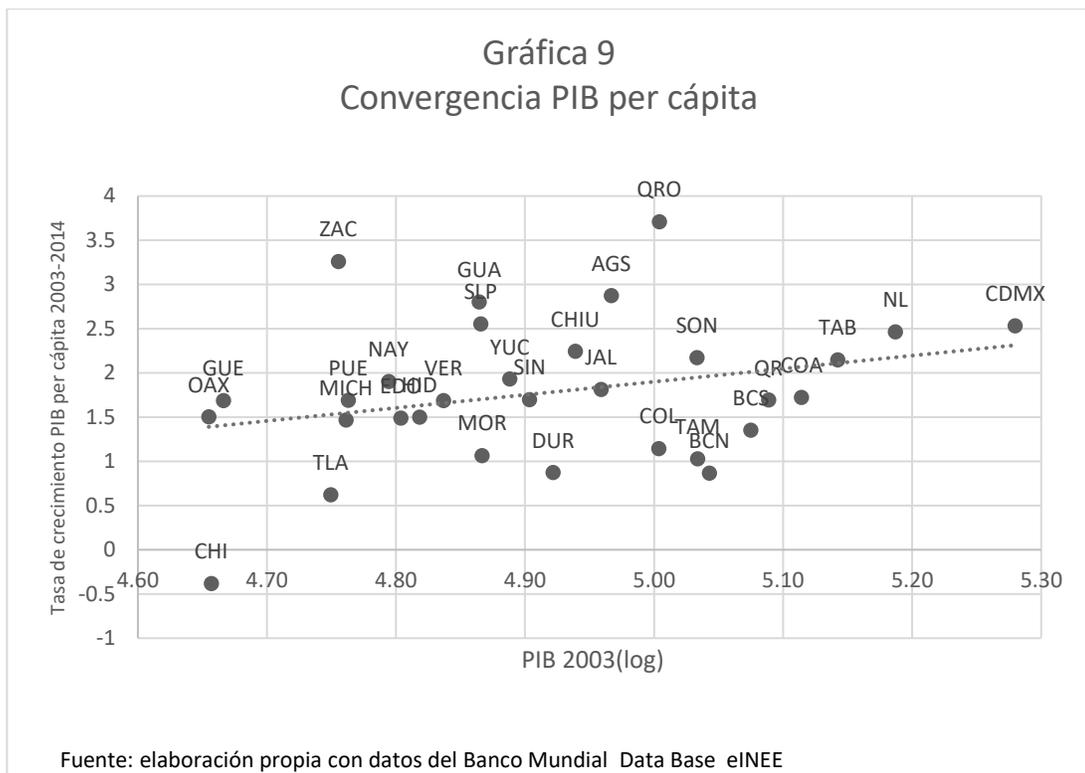
En primer lugar, se observa que casi todas las entidades federativas muestran crecimiento del PIB per cápita en el periodo, excluyendo los casos de Campeche y Chiapas. El caso de Campeche es el de una entidad que ha dependido principalmente de la extracción petrolera, pero donde la producción durante los últimos años ha sufrido importantes caídas, lo que repercute directamente en su ingreso por habitante; en el caso de Chiapas parece presentarse un importante rezago en relación a las demás entidades federativas, registrando un crecimiento prácticamente nulo, mientras que es también una de las entidades que muestra los niveles de PIB per cápita más bajos de todo el país, lo que sin duda nos muestra un importante proceso de divergencia con el resto del país, situando a la entidad sureña en una situación de grandes carencias y altos niveles de pobreza.

Por otra parte, si analizamos las tasas de crecimiento, encontramos que las entidades que han tenido mayor crecimiento son aquellas que cuentan con mayores niveles de infraestructura y con centros económicos importantes; la mayoría de estas entidades se encuentran en el centro y norte del país (Querétaro, Aguascalientes, Ciudad de México,

Nuevo León, Sonora), con tasas de crecimientos mayores al 2% promedio anual. Por el contrario, muchas de las entidades que muestran menores crecimientos del PIB per cápita son del sur del país cuyos niveles de ingreso también son los más bajos (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tlaxcala).

CUADRO 2			
PIB per cápita de las entidades federativas 2003-2014			
En pesos constantes de 2008			
Año	2003	2014	TCPA
Aguascalientes	92,618	128,854	2.8
Baja California	110,326	111,610	0.1
Baja California Sur	118,822	132,238	0.9
Campeche	1,193,254	683,252	-4.5
Chiapas	45,382	45,303	0.0
Chihuahua	86,883	104,565	1.6
Ciudad de México	190,442	254,160	2.4
Coahuila	130,063	155,093	1.5
Colima	100,828	112,257	0.9
Durango	83,500	90,946	0.7
Guanajuato	73,192	96,446	2.3
Guerrero	46,365	55,476	1.5
Hidalgo	65,788	75,862	1.2
Jalisco	90,943	108,420	1.5
México	63,646	72,601	1.1
Michoacán	57,712	69,669	1.6
Morelos	73,568	82,878	1.0
Nayarit	62,257	73,075	1.3
Nuevo León	153,809	199,446	2.2
Oaxaca	45,175	52,393	1.2
Puebla	57,946	69,276	1.5
Querétaro	100,917	147,943	3.2
Quintana Roo	122,618	140,084	1.1
San Luis Potosí	73,369	94,534	2.1
Sinaloa	80,059	93,582	1.3
Sonora	107,957	136,431	2.0
Tabasco	138,759	184,482	2.4
Tamaulipas	108,070	118,145	0.7
Tlaxcala	56,152	58,058	0.3
Veracruz	68,662	84,682	1.8
Yucatán	77,280	93,571	1.6
Zacatecas	56,915	80,870	3.0
TCPA es la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per capita			
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)			

En la Gráfica 9 encontramos una relación entre el logaritmo del PIB per cápita del año 2003 y la tasa de crecimiento en el periodo 2003-2014; encontramos que la tendencia marca una pendiente positiva, lo que significa un proceso de divergencia en el nivel de PIB per cápita entre las entidades más atrasadas y las más desarrolladas del país, dicho de otra forma, las entidades que presentaban un mayor PIB per cápita al inicio del periodo muestran mayores tasas de crecimiento promedio anual.

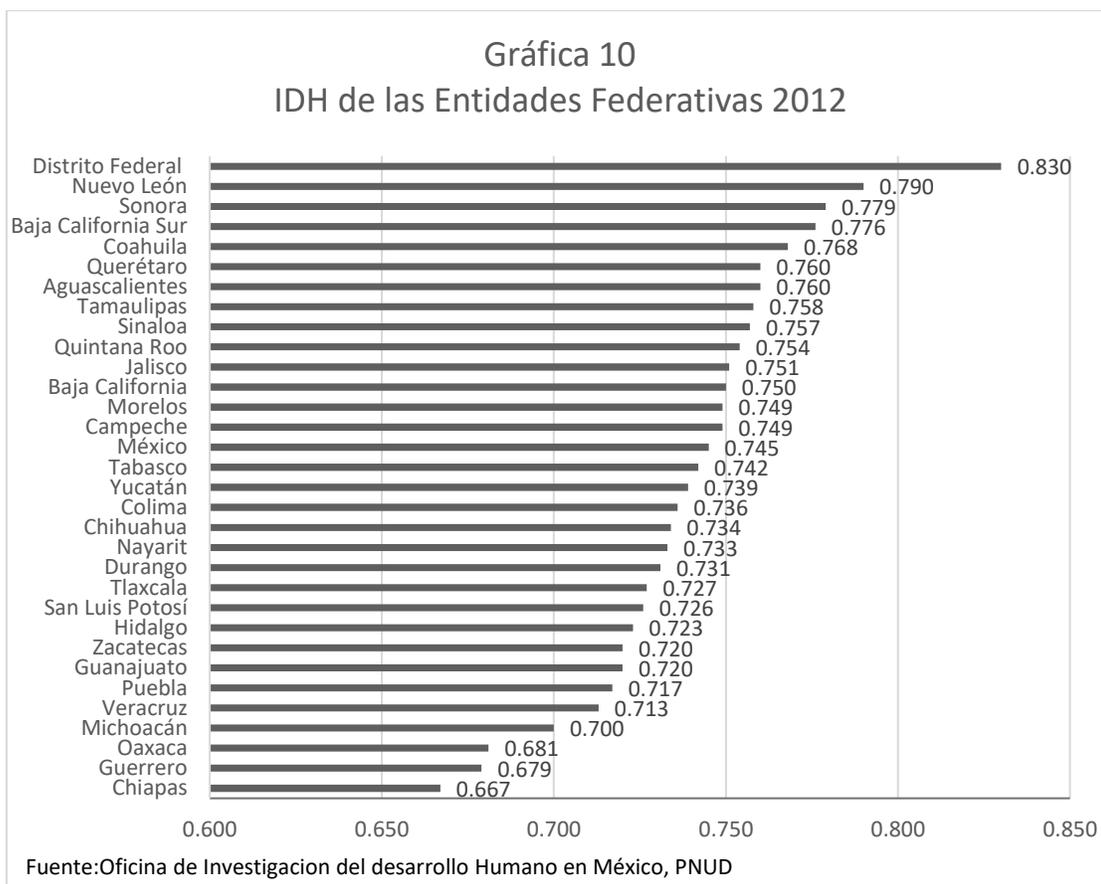


Si bien esta información no es del todo concluyente para negar la convergencia entre las entidades federativas, en todo caso sí muestra un panorama en el cual ese proceso no se está dando a una velocidad rápida ni de la forma que parecía prever la teoría económica, lo que puede significar un importante obstáculo para el desarrollo del país en su conjunto; ya que seguimos observando una gran disparidad en los niveles de PIB *per cápita* a lo largo del territorio, en donde entidades con altos niveles de desarrollo como la Ciudad de

México o Nuevo León pueden llegar a tener 5 o 6 veces el nivel de ingreso de estados pobres como Chiapas y Oaxaca, disparidad que se ha acentuado en las últimas décadas, ya que según Aguayo (2004), antes del inicio de la liberalización de la economía mexicana, el PIB per cápita de la entidad federativa más rica era de 3.7 veces el de la más pobre.

Contamos con otro tipo de indicadores que abarcan mayores dimensiones de la desigualdad, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este índice sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

El IDH (PNUD,2015) para las entidades federativas en México, del año 2012 (Grafica 10), muestra que México es un país con un IDH alto si se le compara a nivel internacional con un índice de 0.751, pero en términos de entidades federativas ninguna de las 31 ni la Ciudad de México logran alcanzar en nivel de desarrollo muy alto, aunque todas se encuentran por encima de los umbrales internacionales de desarrollo bajo. En el análisis de dicho indicador el PNUD segmenta a las entidades federativas en 4 grupos dependiendo de su nivel de desarrollo: Muy alto (0.760-0.830), alto (0.745-0.760), medio (0.723-.742) y bajo (0.667-0.720.), el indicador muestra que 7 entidades se encuentran en el grupo de muy alto desarrollo y concentran el 22% de la población del país, 8 con desarrollo alto y 30.3% de la población, 9 de desarrollo medio con 30% de la población y 8 entidades de muy bajo desarrollo y que concentra a 32.5% de la población.



En términos generales lo que nos muestra el IDH de las entidades es que, la mitad de país vive en condiciones de desarrollo alto, mientras que la otra mitad se encuentra en un desarrollo humano medio y bajo, por lo que existe una importante heterogeneidad en las condiciones de desarrollo humano de las diferentes zonas del país, los estados de muy alto y alto desarrollo son también las entidades que cuentan con los mayores niveles de PIB *per cápita* como el Distrito federal, Nuevo León, Sonora, es decir las entidades con mayor IDH son las del centro y norte del país, mientras que las de más bajo IDH son las de niveles de ingreso bajos, y que geográficamente se ubican al sur del país (Chiapas Guerrero y Oaxaca).

Otro índice que se mide en términos locales es el Índice de Marginación (IM),⁸ el cual se constituye como un índice importante y ampliamente utilizado en la comparación de los niveles de desigualdad regional de México; este índice es calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), quien analiza múltiples factores como son el acceso a la educación, vivienda y algunos otros factores de carácter social, en el cálculo de este indicador.

En el cuadro 3 se muestra el IM de los años 1990, 2000 y 2015, observando que las entidades que tienen los mayores grados de marginación se han mantenido como tales a lo largo de estos 25 años, ocupando los primeros tres lugares Guerrero, Chiapas y Oaxaca, apenas cambiando de posición entre ellos. Por ejemplo, Guerrero en 1990 se encontraba en un estado de menor marginación que Chiapas y Oaxaca, sin embargo, para 2015 Guerrero ha resultado ser ahora la entidad federativa más marginada de todo el País, sin minimizar el hecho de que las tres entidades federativas siguen teniendo alarmantes grados de marginalidad.

En el caso de las entidades con menores niveles de marginación, siguen presentes en los primeros cuatro sitios el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Norte y Coahuila. Estos datos vuelven a mostrarnos que, en México, las zonas con mayor desarrollo

⁸ Es una medida que permite diferenciar unidades territoriales según las carencias padecidas por la población, como resultado de falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, ingresos monetarios insuficientes y residencia en localidades pequeñas. Refleja las desventajas relativas que enfrenta una población como producto de su situación geográfica, económica y social.

A diferencia del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Marginación no tiene referentes internacionales ni adopta valores máximos y mínimos invariables, sino que éstos pueden variar de un año a otro según la situación relativa de las demarcaciones involucradas. Es una medida continua que puede tomar valores positivos –arriba de cero– o negativos –debajo de cero. El valor más elevado y el más bajo representan las situaciones de mayor y menor marginación, respectivamente; pero el cero no necesariamente indica marginación media.

económico y social, se encuentran territorialmente localizados en la parte centro y norte del país, mientras que la zona sur y sureste del país presenta graves problemas de marginación.

CUADRO 3						
INDICE DE MARGINACION ENTIDADES FEDERATIVAS 1990,2000 Y 2015						
Entidad	1990	Posición	2000	Posición	2015	Posición
Guerrero	1.75	3	2.12	2	2.56	1
Chiapas	2.36	1	2.25	1	2.41	2
Oaxaca	2.06	2	2.08	3	2.12	3
Veracruz	1.13	5	1.28	4	1.14	4
Puebla	0.83	6	0.72	7	0.69	5
San Luis Potosí	0.75	7	0.72	6	0.58	6
Yucatán	0.4	11	0.38	11	0.51	7
Michoacán	0.36	12	0.45	10	0.5	8
Hidalgo	1.17	4	0.88	5	0.5	9
Campeche	0.48	10	0.7	8	0.46	10
Nayarit	-0.13	17	0.06	14	0.31	11
Tabasco	0.52	9	0.66	9	0.3	12
Durango	0.01	15	-0.11	17	0.05	13
Zacatecas	0.57	8	0.3	12	0.01	14
Guanajuato	0.21	13	0.08	13	-0.07	15
Tlaxcala	-0.04	16	-0.18	18	-0.2	16
Morelos	-0.46	20	-0.36	19	-0.2	17
Sinaloa	-0.14	18	-0.1	15	-0.24	18
Quintana Roo	-0.19	19	-0.36	20	-0.37	19
Querétaro	0.16	14	-0.11	16	-0.49	20
México	-0.6	21	-0.6	21	-0.57	21
Baja California Sur	-0.97	28	-0.8	27	-0.6	22
Chihuahua	-0.87	26	-0.78	26	-0.6	23
Tamaulipas	-0.61	22	-0.69	23	-0.62	24
Sonora	-0.86	25	-0.76	24	-0.7	25
Colima	-0.76	23	-0.69	22	-0.73	26
Jalisco	-0.77	24	-0.76	25	-0.82	27
Aguascalientes	-0.89	27	-0.97	28	-0.89	28
Coahuila	-1.05	29	-1.2	29	-1.1	29
Baja California	-1.34	30	-1.27	30	-1.1	30
Nuevo León	-1.38	31	-1.39	31	-1.39	31
Distrito Federal	-1.69	32	-1.53	32	-1.45	32

Fuente: Consejo Nacional de Población , CONAPO

Es claro que los estados que forman parte de la república se caracterizan por una gran disparidad, en donde las desigualdades regionales son sumamente marcadas bajo cualquier óptica que se estudie: no importa si se mide en términos de escolaridad, salud, PIB *per cápita* o pobreza, el resultado es el mismo, un país fragmentado en regiones muy dispares, (Diaz,1995) esto hace evidente que el actual modelo de desarrollo no está generando la convergencia entre las regiones más atrasadas y las más avanzadas, es decir no está logrado un crecimiento regionalmente equilibrado, por lo tanto en el caso de México las entidades federativas y municipios que lo conforman, no se puede sostener el argumento de que los desequilibrios interregionales del desarrollo, desaparecerán en el tiempo con el simple funcionamiento del mercado tal y como propone el modelo neoclásico (Barro y Sala-i-Martin, 1969).⁹ Por ello, autores como Carrillo (2001), mantienen la postura de que es necesaria la intervención del Estado en la economía en el sentido de promover el desarrollo regional, ya que después de la crisis que vivió México en los años 80, los principales objetivos de política económica fueron el ajuste macroeconómico y la apertura comercial, relegando el desarrollo regional y teniendo por consecuencia un aumento de la desigualdad, debido a múltiples factores como el estancamiento económico, la implementación de políticas restrictivas para estabilizar la economía, las reformas estructurales y el consecuente retiro del Estado en algunas de sus funciones económicas y, por supuesto, también las distintas capacidades de las regiones para adaptarse e integrarse al nuevo contexto internacional (Ocegueda, 2007).

⁹ La teoría convencional del crecimiento económico, cuyo paradigma básico es el modelo de Solow (1956), considera que, dado el acceso común al cambio tecnológico y a la movilidad perfecta de capital entre distintas economías, las diferencias en las tasas de crecimiento del producto por hora trabajada en cada una de éstas deberían relacionarse con el nivel inicial de capital disponible por trabajador. Dentro de un país donde, en general, se aplican las condiciones de movilidad perfecta de capital y acceso común a la mejor tecnología disponible, la productividad en regiones con mayores niveles de capital por trabajador (regiones ricas) debería crecer más lentamente que en regiones con menores niveles de capital por trabajador (regiones pobres). En el marco de esta teoría, lo esperado sería la convergencia.

Ante esto, el federalismo fiscal se presenta como un importante instrumento del Estado para buscar disminuir las grandes diferencias que existen a lo largo del territorio mexicano como propone Díaz (1995), teniendo en cuenta que es posible mejorar su actual funcionamiento y resultando claro que cualquier juicio e intento de mejora del federalismo en México deberá incluir en su análisis las disparidades regionales existentes y plantear mecanismos para generar un sistema más eficiente en el uso de los recursos, que sea competitivo y cooperativo de tal forma que se liberen energías creativas en las regiones avanzadas y que al mismo tiempo mejore las posibilidades de las más atrasadas.

3.2 Federalismo fiscal y la inequidad regional

Como se mencionó anteriormente la mayoría de los análisis sobre la inequidad y desigualdad regional, suelen atribuirle principalmente a las reformas estructurales emprendidas por el gobierno y al cambio en el modelo de desarrollo que estas reformas implantaron, favoreciendo principalmente a estados del centro y norte del país, ya que su entorno y niveles de desarrollo les permitió adaptarse mejor a las nuevas condiciones económicas (Barriga y Vázquez, 2003).

Pero también está el hecho de que, es en la misma época del regreso a la divergencia entre las regiones del país cuando comenzó a funcionar el SNCF, cuyos principal fin era simplificar y hacer más eficiente el sistema fiscal (Mandujano, 2011); lo cierto es que, en un principio, la fórmula de reparto de los fondos participables consistía en asignar los montos que las entidades federativas dejaban de percibir por adherirse al acuerdo fiscal, por lo cual el aspecto de la inequidad quedaba fuera del interés del sistema de coordinación, sin embargo, se fueron dando importantes cambios en la forma de distribuir los fondos de la RFP, así se crearon herramientas como el Fondo Financiero

Complementario (FFC) que se distribuía en proporción inversa al FGP con el fin de disminuir la inequidad en la distribución de las participaciones y en 1987 otro fondo para el fomento de los municipios, estos fondos cimentaron el sistema de coordinación fiscal vigente hasta antes de 1990 bajo tres premisas en la distribución de los recursos: equidad entre las entidades, resarcir a estas por su aportación en la RFP y compensar los desequilibrios que existen entre las regiones del país. Sin embargo a finales de los 80 la distribución de las participaciones revelaba una gran inequidad, lo que impulso una reforma en 1990 que significo cambios en la fórmula de asignación del FGP y desaparición del FFC (Colmenares, 2005), esta reforma respondió a la búsqueda de mayor efectividad en la recaudación por entidad federativa y subsanar la mayor inequidad en el reparto dándole peso importante al factor poblacional, sin embargo, las sucesivas reformas como la de 2007 se enfocaron a la modificación del cociente de participaciones excluyendo de las fórmulas de cálculo variables como el PIB per cápita, grado de hacinamiento e indicadores de pobreza tanto rural como urbana, lo que llevó nuevamente a relegar el aspecto de la redistribución de los recursos públicos, dándole un peso mayor a la población, al producto interno de cada entidad y a los esfuerzos recaudatorios (Chíguil, 2014), por lo que no se tomaron en cuenta las diferentes capacidades tanto recaudatorias como productivas que tienen las regiones, convirtiéndose en un factor que perpetua la inequidad horizontal entre las entidades federativas.

Una de las críticas que se ha hecho al federalismo en México es la forma en cómo se distribuyen las participaciones, ya que se argumenta que los cambios en la fórmula de distribución han favorecido a entidades con mercados consolidados, lo que no ha permitido que a través de estas se disminuya la desigualdad regional (Arellano, 1996; Aguilar, 1996). Sin embargo, esta crítica no es del todo cierta, según Barriga (2003), ya

que si revisamos los montos históricos de participaciones es claro que ha habido una redistribución significativa de estos recursos transferidos por la federación: ya que en 1990, la hoy Ciudad de México recibía más del 20% del total de las participaciones, mientras que para el año 2014 sólo recibe 11% de las mismas; si observamos la diferencia relativa entre la entidad federativa que mayores participaciones recibe y la que menos (Cuadro 4), observamos que ha tendido a disminuir de forma importante, ya que mientras en 1990 la primera recibió 32 veces más en monto de participaciones que la segunda, en 2014 recibió un poco más de 17 veces, aunque nuevamente después de 2008 vemos un leve aumento de lo que puede responder al cambio de fórmula de reparto mencionada anteriormente.

CUADRO 4				
DIFERENCIA RELATIVA ENTRE LA ENTIDAD CON MAYORES Y MENORES PARTICIPACIONES				
AÑO	1990	2000	2008	2014
INDICADOR	32.0	19.6	17.6	19.3

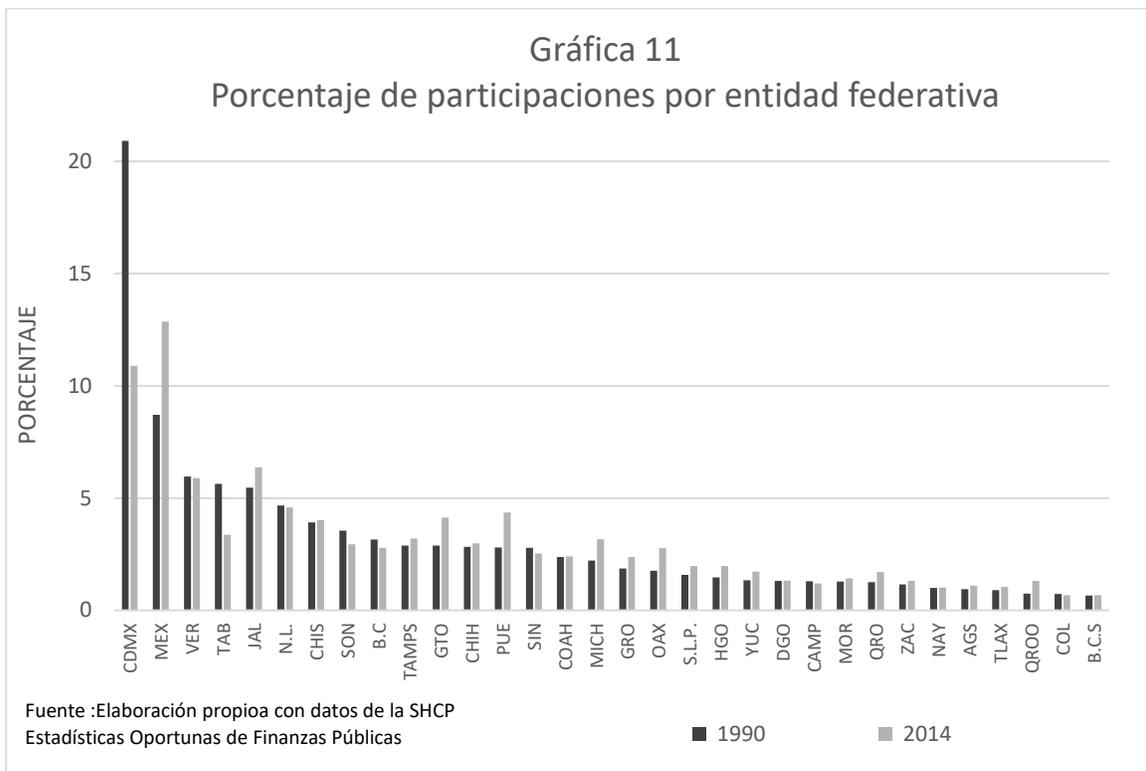
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas de Finanzas Públicas

Si bien este indicador es una aproximación a la forma en cómo se distribuyen las participaciones, esto produce una visión limitada del fenómeno ya que no incluye en el análisis a los restantes estados.

En la gráfica 11 se muestra el porcentaje de participaciones que recibía cada entidad en 1990 y la que recibe en 2014, en primer lugar es claro que las entidades federativas que reciben mayor porcentaje son aquellas con mayor aporte en la RFP, es decir aquellas con

mayores centros urbanos¹⁰, y entidades económicamente más grandes, ya que como vimos la distribución del FGP le da importancia a factores como el crecimiento poblacional y el desempeño económico, Por otra parte, es importante decir que esta redistribución tiene hasta cierto punto sus límites ya que, desde la creación del SNCF, la principal función de las participaciones es resarcir a las entidades por transferir sus potestades tributarias al gobierno central, por lo que no sería lo mejor que este sistema fuera utilizado en gran medida con fines compensatorios, como propone Altamirano (2008); sería mejor la utilización de otro tipo de transferencias como las aportaciones, las que deberían jugar un papel importante en busca de nivelar el desarrollo de las entidades federativas. Esto sin dejar a un lado que debe existir también una relación y coordinación entre el uso de aportaciones y participaciones que permitan fungir al federalismo fiscal como uno de los varios factores que disminuya la inequidad regional, ya que la forma actual en cómo se asignan este tipo de transferencias favorece al centralismo.

¹⁰ Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, muestran que para el año 2008 en el Distrito federal se recaudaron alrededor del 50% de los ingresos por impuestos Federales, y le siguen en importancia Nuevo León con el 9%, Tamaulipas con el 8%, mientras que las entidades en donde menos se recaudaron ingresos por impuestos federales fueron Tlaxcala, Durango Nayarit y Guerrero con menos del 0.3%.



Es notorio que con el cambio de fórmula de distribución en el FGP, se ha generado una redistribución de las participaciones, existiendo ganadores y perdedores, el principal perdedor por el cambio en la fórmula ha sido la Ciudad de México, ya que su participación respecto al total de los recursos ha disminuido aun y cuando es el principal recaudador de impuestos federales, mientras que otras de desarrollo medio o bajo se han visto beneficiadas de cierta forma, tal es el caso del Estado de México -que se ha visto especialmente favorecido con la inclusión del factor poblacional en la fórmula-, Guanajuato, Guerrero, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Puebla, etc., esto muestra en cierta forma que los cambios en la asignación de las participaciones, ha pretendido disminuir las asimetrías entre los recursos que reciben las entidades federativas, sin embargo estas asimetrías no podrán disminuirse de forma significativa si no logra impulsarse también, la actividad económica a lo largo del territorio nacional, ya que actualmente en una sola

entidad- Ciudad de México- se recaudan más del 50 % de los ingresos por impuestos federales lo que nos muestra la gran concentración de la actividad económica.

En este sentido un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México (2006) sobre la desigualdad en México, resalta la importancia que deben tener las aportaciones (Ramo 33) a entidades federativas y municipios como instrumento para redistribuir recursos entre regiones, sin embargo, comenta que cerca de un tercio de este gasto es asignado tomando en cuenta la proporción de población que representa cada entidad, mientras que otros conceptos como las provisiones y aportaciones para el sistema educativo y de salud, aunque tienen cierta relación con la promoción del desarrollo regional, tienen pocas posibilidades de manejarse flexiblemente para promover la equidad regional al estar centrados en cubrir principalmente el gasto corriente de estos sectores y no precisamente cuestiones productivas que mejoren la calidad y cantidad de bienes y servicios públicos en las regiones más atrasadas.

Por otra parte, los fondos de apoyo a los estados y municipios incorporan criterios de equidad como la carencia de ingresos y marginación para la asignación de los recursos. En el documento se propone que, si bien estos fondos en cierta forma ayudan a atenuar las desigualdades regionales, debe hacerse un análisis serio que utilice indicadores como el índice de Desarrollo Humano para la asignación de recursos ya que bajo los actuales criterios se dan casos de entidades que reciben montos muy superiores a lo que su desarrollo demanda, mientras que entidades altamente rezagadas como Chiapas y Oaxaca no están contando con recursos suficientes que impulsen la mejora de los niveles de vida. Ante esta situación el PNUD propone que además de la revisión de los criterios de asignación, es también necesario establecer incentivos correctos al logro social de los

estados, combinando un fuerte componente de eliminación del rezago para no incentivar la permanencia en tal situación.

El cuadro 5 muestra el porcentaje que representa cada fondo en el total del ramo 33, así como el porcentaje que se transfiere a cada entidad federativa. El principal fondo del ramo 33 es el FONE, que está especialmente enfocado en aportaciones a la educación básica y a la nómina educativa, estos representan cerca del 60% de las aportaciones, por lo que la forma en cómo se distribuye tiene gran influencia en el desarrollo educativo de las diferentes regiones. Ahí observamos que la asignación de estos fondos tiene ciertamente un carácter que busca la equidad ya que entidades atrasadas como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz están recibiendo porcentajes importantes de recursos descentralizados, cuestión que se repite con otros fondos como los de infraestructura Social (FAIS) y los de fortalecimiento municipal y estatal (FAFM, FAFEF), lo que muestra que a diferencia de las participaciones que se rigen principalmente por su carácter resarcitorio, las aportaciones tiene un importante componente compensatorio en busca de disminuir la inequidad regional y las diferentes capacidades de las entidades.

Sin embargo, muchas de estas entidades atrasadas, aun y cuando en los últimos años han recibido mayores recursos, no han logrado disminuir la brecha con respecto a otras regiones más avanzadas del país, lo que en gran medida se debe a que los recursos con los que cuentan no son suficientes para impulsar el desarrollo, por otra parte las entidades más atrasadas no contaban con el desarrollo institucional, ni de infraestructura, para soportar las administración de servicios tan importantes como la educación y salud, lo que les implicó grandes costos sobre la provisión de estos, y el uso ineficiente de los recursos.

Las posibilidades de desarrollo de los estados y municipios del país están condicionadas en cierto grado por los recursos fiscales con los que cuentan, en este sentido el federalismo fiscal se presenta como un importante factor para asegurar un desarrollo más o menos equitativo del territorio mexicano, teniendo en cuenta que las consecuencias económicas que ello tenga no dependan sólo del arreglo formal que estipulen las leyes, sino de la manera en cómo este funcione.

Si bien se han dado esfuerzos importantes para fortalecer el pacto fiscal en México desde los años 80, con cambios en las fórmulas de distribución de los fondos, con el proceso descentralizador del gasto y con otros cambios en materia fiscal, parece que el actual estado del federalismo fiscal no está promoviendo la disminución de la inequidad a nivel regional, por ello es necesario replantear y analizar el actual funcionamiento del SNCF y el proceso de asignación de los ramos 33 y 28, así como cuestiones relativas a las instituciones y a los gobiernos locales y su poder para influir sobre el uso de los recursos públicos, con el objetivo de que todas las regiones del país puedan cosechar los frutos del modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados.

El replanteamiento del pacto federal debe promover que las regiones más ricas y dinámicas sigan creciendo, pero no olvidando la importancia que tiene apoyar a las regiones más pobres del país ante las carencias productivas, de infraestructura y de servicios básicos que las caracterizan, ya que, si no se logra esto, la inequidad regional en México seguirá aumentando.

CUADRO 5								
Porcentaje de aportaciones por fondo a Entidades Federativas 2014								
PORCENTAJE	FONE	FASSA	FAIS	FAM	FAFM	FASP	FAETA	FAFEF
RAMO 33	57.03%	12.51%	9.74%	3.13%	9.87%	1.33%	0.99%	5.39%
ENTIDAD								
Aguascalientes	1.13%	1.74%	0.40%	1.41%	1.05%	1.61%	1.53%	0.91%
Baja California	2.80%	2.35%	0.51%	2.26%	2.83%	4.03%	3.07%	3.50%
Baja California Sur	0.82%	1.12%	0.19%	0.97%	0.60%	2.00%	0.96%	0.53%
Campeche	1.04%	1.67%	1.04%	1.11%	0.74%	1.64%	1.46%	0.68%
Coahuila	2.53%	1.95%	0.78%	2.42%	2.42%	2.83%	3.92%	1.95%
Colima	0.75%	1.52%	0.19%	0.90%	0.59%	1.59%	1.11%	0.66%
Chiapas	4.78%	4.65%	17.40%	7.10%	4.29%	4.08%	4.93%	5.91%
Chihuahua	2.83%	2.61%	1.93%	3.22%	3.04%	3.44%	3.28%	3.57%
Distrito Federal	9.48%	4.92%	1.32%	3.17%	8.29%	6.19%	0.00%	5.83%
Durango	1.95%	2.25%	1.45%	1.81%	1.45%	2.36%	1.52%	1.65%
Guanajuato	4.29%	3.39%	3.72%	4.03%	4.79%	3.63%	5.14%	4.22%
Guerrero	4.11%	4.72%	8.66%	4.63%	2.95%	2.98%	3.35%	3.71%
Hidalgo	2.71%	3.34%	3.08%	3.01%	2.35%	2.55%	2.06%	2.34%
Jalisco	5.27%	5.24%	2.44%	4.89%	6.48%	4.45%	5.41%	6.36%
México	10.22%	11.00%	6.47%	9.94%	13.71%	7.78%	13.21%	14.15%
Michoacán	3.96%	3.58%	4.03%	4.44%	3.79%	3.56%	4.36%	4.15%
Morelos	1.57%	1.81%	0.91%	1.64%	1.57%	2.23%	1.87%	1.39%
Nayarit	1.26%	1.73%	0.91%	1.37%	0.99%	1.93%	1.55%	1.21%
Nuevo León	3.39%	2.93%	1.15%	2.99%	4.14%	3.82%	3.13%	3.42%
Oaxaca	4.44%	4.16%	9.76%	5.01%	3.31%	3.20%	2.07%	3.76%
Puebla	4.67%	3.87%	8.06%	5.83%	5.08%	3.83%	3.99%	5.35%
Querétaro	1.46%	1.97%	0.98%	1.86%	1.63%	1.98%	1.65%	1.34%
Quintana Roo	1.16%	1.69%	1.01%	2.05%	1.25%	2.15%	2.12%	0.89%
San Luis Potosí	2.61%	2.15%	3.24%	2.40%	2.26%	2.83%	2.32%	2.05%
Sinaloa	2.42%	2.86%	1.27%	2.54%	2.45%	2.84%	4.35%	2.67%
Sonora	2.28%	2.55%	0.82%	2.32%	2.39%	3.91%	4.35%	2.47%
Tabasco	2.05%	2.80%	1.96%	2.40%	1.95%	2.39%	2.70%	1.75%
Tamaulipas	2.97%	3.23%	1.31%	2.53%	2.90%	3.61%	3.58%	2.69%
Tlaxcala	1.16%	1.61%	0.92%	1.23%	1.04%	1.91%	1.21%	1.21%
Veracruz	6.37%	6.34%	10.29%	6.58%	6.63%	4.73%	5.91%	6.47%
Yucatán	1.70%	2.02%	2.36%	2.34%	1.73%	2.24%	2.53%	1.89%
Zacatecas	1.79%	2.23%	1.43%	1.61%	1.30%	1.70%	1.36%	1.32%

Fuente : elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples, FASPF: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar los rasgos generales del federalismo fiscal mexicano y su influencia económica y social en el desarrollo a lo largo del territorio nacional. Se ha encontrado que la inequidad regional en México es muy acentuada ya sea comparando los niveles de PIB *per cápita* o utilizando otros indicadores referidos a la calidad de los servicios públicos -como educación o salud- y las carencias materiales de los habitantes de las diferentes entidades federativas y municipios.

La mayoría de los análisis realizados sobre la inequidad regional coinciden en que a partir del cambio en el modelo de desarrollo a mediados de los 80, enfocado a una mayor apertura comercial y a una disminución de la participación del Estado en la economía, las tareas compensatorias del desigual desarrollo regional, no lograron cerrar la brecha entre las entidades federativas desarrolladas y las más atrasadas, verificándose más bien un proceso de divergencia entre ellas. Este proceso de divergencia suele atribuirse en gran parte al cambio del modelo de desarrollo, pero en realidad se debe una serie de factores que van desde cuestiones estructurales de las regiones, tales como los niveles de infraestructura, la estructura productiva, el desarrollo del capital humano con el que cuentan, e incluso en cierta medida al simple hecho de la ubicación geográfica, es decir, las entidades del norte y centro del país han sido del alguna forma las que mayores beneficios han obtenido de la apertura comercial por el simple hecho de encontrarse geográficamente más cerca al gran mercado que significa la economía estadounidense, lo que ha significado mayor captación de inversión y crecimiento industrial, mientras que las entidades federativas del sur del país no parecen estar recibiendo muchos de los

beneficios de la apertura comercial, incluso algunos análisis proponen que es esta región es la que asume los mayores costos del nuevo modelo de desarrollo.

Otro de los factores al que también se le puede atribuir el aumento de la inequidad, es el federalismo fiscal imperante en México, el cual ha generado unas finanzas públicas altamente centralizadas que han favorecido principalmente a los grandes centros urbanos e industriales. Por lo tanto las diferencias económicas y sociales a lo largo del territorio nacional, se han visto fortalecidas por el hecho de que la participación del Estado en la economía cambió, alejándose de sus funciones compensatorias en el ámbito regional; esto llevó a una mayor polarización en el país debido a las fuerzas del mercado, y a los fuertes desequilibrios fiscales existentes, ya que no todas las entidades y municipios del país cuentan con la misma capacidad para recaudar y ejecutar los recursos públicos, lo que ha acentuado las ventajas y desventajas iniciales de las regiones, beneficiando a las entidades más fuertes y competitivas del país.(Fuentes, 2003; Ocegueda, 2007).

Así, se hace evidente que las regiones del país no lograrán equiparar o igualar los niveles de desarrollo por el simple proceso económico, para que esto suceda es necesario considerar diferentes variables, como las políticas públicas que determinan los niveles educativos y la infraestructura básica, factores que permitirán una mejor inserción de las regiones más atrasadas (Díaz,1995). Así, el federalismo fiscal se presenta como un importante instrumento económico, político e institucional, capaz de impulsar un desarrollo más equilibrado de las diferentes entidades y municipios que conforman la Federación, ya que este determina las relaciones intergubernamentales y las asignaciones de ingreso y gasto entre los niveles de gobierno, influyendo directamente sobre la forma que se asignan los recursos, por lo que se hace necesario que el pacto federal tome en cuenta

estas cuestiones y apoye el mejoramiento de los servicios e infraestructuras básicas a lo largo de todo el territorio nacional.

Sin embargo, el actual funcionamiento del federalismo fiscal no está permitiendo que las regiones más atrasadas del país cuenten con buenos y suficientes niveles de bienes y servicios públicos, así como de infraestructura. En primer lugar, podemos decir que esto se debe a que los recursos con los que cuenta el Estado son muy pocos e insuficientes, ya que México es un país que recauda muy poco en proporción a su PIB, por ello sería necesario aumentar la presión fiscal para impulsar políticas públicas encaminadas a la inversión, cuestión que queda fuera del alcance de este trabajo pero que es importante tener en cuenta en cualquier reforma fiscal integral pues gran parte de los recursos públicos actualmente son utilizados como gasto corriente y muy pocos a la inversión.

En cuanto al pacto fiscal en México, podemos concluir que cuenta con muchas deficiencias, que es obsoleto y no está siendo eficiente con la nueva realidad y con las condiciones económicas y políticas que vive el país, ya que si bien con la creación del SNCF en los años 80, logró hacerse más eficiente la recaudación de impuestos tanto para los gobiernos como para los contribuyentes, simplificando y reduciendo el gran número de tributos existentes anteriormente, este sistema también generó efectos negativos sobre las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, al dar origen a una alta dependencia a los recursos que les transfiere la federación, con la consecuente centralización del poder político y económico en detrimento de la autonomía de los estados, cuestión que se agravó aún más con el proceso de descentralización del gasto iniciado en los 90, y que se dio sin devolver también potestades tributarias a los gobiernos locales, llegando así a depender en cerca de un 90% de estos recursos. Por todo esto, se coincide con autores

como Merino (2001) y Sobarzo (2005), que argumentan que se ha generado un sistema distorsionado, en el que los gobiernos estatales y municipales tienen cada vez mayores atribuciones en la ejecución del gasto, pero limitadas potestades tributarias. En este sentido se necesita disminuir la gran brecha existente entre los ingresos propios y gastos de los gobiernos subnacionales, reduciendo la dependencia financiera de las transferencias federales y generando mayor vinculación entre ingreso y gasto público, aumentando la participación política y la responsabilidad de los gobernantes a nivel local, buscando que haya mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos (Ávila e Hinojosa 2012). Bajo el esquema actual, los electores no logran percibir de forma clara quiénes son los encargados de recaudar los impuestos y cuál nivel de gobierno es el que provee los bienes y servicios públicos, por lo que en muchas ocasiones no se sabe a quién responsabilizar por la falta o mala provisión de estos.

Así, vemos que una reforma al pacto federal reforzaría política y democráticamente al país, dándoles mayor poder de decisión y autonomía a los gobiernos locales sobre las políticas públicas necesarias para impulsar el desarrollo regional, pero al mismo tiempo se generarían mayores responsabilidades y aumentarían los costos políticos de los gobiernos locales por su toma de decisiones, incentivando la eficiencia en el uso de los recursos y cambiando la actual dinámica, donde los gobernantes de estados y municipios responden sobre su actuar más al ejecutivo federal que a sus propios votantes. Esta mayor responsabilidad y participación en el desarrollo regional de los gobiernos locales no sólo se justifica y se hace necesaria por cuestiones políticas y democráticas, sino que también por cuestiones económicas, ya que ellos tienen una mayor acercamiento y conocimiento de las necesidades del territorio que gobiernan y las preferencias de su población, por lo

que teóricamente esto permitiría una provisión más eficiente de los bienes públicos locales como la educación, el sistema de salud e infraestructura básica.

Dentro de estos cambios al pacto federal también es necesario revisar las formulas y los mecanismos que distribuyen los recursos federales a entidades y municipios, ya que aun y cuando se han realizado esfuerzos por que el sistema sea más eficiente y equitativo, todavía existen mecanismos que no incentivan el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales mientras que los recursos para atenuar los rezagos económicos y sociales en las regiones más vulnerables no son suficientes.

Finalmente es importante entender que el problema del federalismo fiscal no es solo de índole económica, sino que implica también cuestiones políticas e institucionales, más aún si tomamos en cuenta el proceso democrático que ha vivido México en las últimas décadas, donde el partido hegemónico durante más de 70 años fue perdiendo paulatinamente el poder, primero en algunas entidades y municipios para finalmente perder la presidencia en el año 2000; esto significó cambios importantes en el régimen político e impulsó importantes procesos democráticos en el país, pero el pacto federal no acompañó el ritmo de estos cambios políticos, y su actual estructura sigue manteniendo muy arraigada la tradición centralista del antiguo régimen, cuando el partido hegemónico que detentaba el poder en todos los niveles de gobierno entendía la asignación de recursos y toma de decisiones de forma centralizada. En cambio, ahora que existen diferentes partidos gobernando los estados y municipios, es clara la necesidad de replantear el pacto federal, buscando cambiar la antigua forma centralizada de organizar la finanza pública.

Por lo tanto el replanteamiento del pacto federal mexicano debe ser parte de una reforma fiscal integral que no solo revise las atribuciones de cada orden de gobierno, sino que también busque mejorar la actividad del Estado en todas sus funciones económicas y políticas, delegando mayores responsabilidades fiscales a nivel local pero sustentada en una división de potestades tributarias congruentes con la eficiencia económica; al mismo tiempo es importante generar cambios institucionales para dotar de mayor capacidad técnica y administrativa a los gobiernos subnacionales, así como generar mayor transparencia, y rendición de cuentas que permitan disminuir los altos niveles de corrupción que existen en los gobiernos locales, ya que sin esto sería imposible e injustificable impulsar políticas descentralizadoras y reformar el federalismo fiscal.

Propuestas

A continuación, se enumeran algunas propuestas que pueden fortalecer el federalismo fiscal, la democracia y un desarrollo regional más equilibrado de las regiones del país, algunas de ellas se han llevado a la práctica en otros países con regímenes federales, otras han sido propuestas por autores e incluso partidos políticos para la reforma del pacto federal:

1. En términos constitucionales, es necesario delimitar qué potestades tributarias son las que cada orden de gobierno tiene derecho a ejercer, así como cuáles son las áreas en las que puede existir coordinación fiscal entre ámbitos de gobierno, esclareciendo las responsabilidades respectivas. Ya que actualmente existen áreas restringidas para el gobierno Federal y algunas otras para estados y municipios, pero las principales bases gravables siguen manteniendo constitucionalmente la concurrencia tributaria, dejando abierta la posibilidad de ser gravadas por cualquier orden de gobierno.

2. Es necesario que el SNCF se encuentre plasmado constitucionalmente, dándole certeza y orden a su funcionamiento, por ejemplo, a las funciones, principios y objetivos del mismo, así como también el papel que tiene dentro del sistema cada orden de gobierno, esto con el fin de que los convenios se consoliden como un trato entre iguales, y no se subordine a los gobiernos locales con respecto a las decisiones de orden Federal. En realidad, en la actualidad el SNCF funciona fuera de la Constitución, siendo conformado por convenios que cada gobierno estatal firma con el federal, pero al margen de la Carta Magna.
3. Diseñar algún sistema de nivelación fiscal, en el que se analicen y tomen en cuenta de una forma objetiva las diferentes capacidades recaudatorias y necesidades de los gobiernos locales, buscando que la estructura de este mecanismo no genere incentivos negativos para abusar de este. En principio, esta propuesta parecería poco viable, sin embargo, existen ejemplos importantes de países desarrollados que han logrado utilizar este tipo de sistemas de forma satisfactoria, tal es el caso de Canadá, Alemania y Australia; en cada caso tienen sistemas diferentes que se ajustan a sus propias realidades políticas y sociales, pero tienen como objetivo final el disminuir la inequidad horizontal en términos fiscales.

En el caso de Alemania, la misma constitución establece que el nivel de vida debe ser uniforme en el territorio nacional, por lo que el gobierno central compara la capacidad recaudatoria de cada uno de los estados (Länder), con la recaudación ajustada con el promedio de todos, así transfiere recursos a las entidades con menor capacidad con respecto al promedio nacional, buscando con esto ciertos estándares mínimos en la calidad y provisión de los bienes y servicios públicos.

Es indispensable analizar cada uno de estos ejemplos y otros, con el fin de plantear soluciones para el caso específico mexicano y lograr un sistema que nivele las capacidades fiscales, pero que también eficiente el uso de los recursos públicos.

4. Una propuesta que suele encontrarse de forma reiterada (por ejemplo, Merino, 2001), y que incluso partidos políticos han presentado como una posibilidad para ampliar las facultades tributarias de los estados, es otorgar facultades para que los estados administren ciertos impuestos, parte de ellos o incluso que tengan la posibilidad de tener impuestos propios en materias como el IVA o impuestos especiales a ciertos productos.

Por ejemplo, se podría otorgar a los estados la facultad de establecer un impuesto a la venta de bienes y servicios de consumo final, teniendo en cuenta que este se gravaría en forma adicional al ya existente IVA, por otra parte, se reduciría la tasa de este último, buscando que no sean afectados los consumidores por el aumento en el precio de los productos, y buscando que la tasa efectiva de este impuesto se mantuviera; siguiendo este esquema, el gobierno federal reduciría las participaciones federales debido a la disminución de la recaudación por este concepto. En contraparte, los gobiernos locales contarían con mayores ingresos propios, lo que representaría una mejora al actual funcionamiento del federalismo que disminuiría la alta dependencia de las transferencias federales que tienen los gobiernos locales, dándoles mayor libertad en la toma de decisión de qué productos gravar, y a qué niveles hacerlo, según sus necesidades de gasto, incentivando el uso eficiente de estas nuevas potestades. Una cuestión importante en este tipo de medidas sería generar las condiciones para una administración eficiente y sin costos más allá de lo deseable, poniendo especial

atención a las tasas y productos que puedan gravar los estados, para no generar distorsiones económicas.

5. Reformar el actual funcionamiento de los servicios descentralizados, así como los programas de desarrollo social y los de gasto bipartita, permitiendo una mayor participación y decisión a las autoridades estatales y municipales en los proyectos prioritarios para el fortalecimiento de su economía. Todo esto bajo la premisa de que las autoridades locales, cuentan con información más precisa y por lo tanto con una mayor capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias de su población.

Estas medidas deben cambiar la dinámica universalista de muchas de las políticas de desarrollo social, que no toman en cuenta la heterogeneidad no solo económica, social, y cultural que hay en México, cuestión que no puede dejarse de lado y que necesita ser tomada en cuenta para la determinación e implementación de las políticas de desarrollo, ya que no son iguales las necesidades que tienen las entidades del norte, centro y sur del país, así como tampoco las de zonas urbanas y rurales, por lo que no se justifican políticas homogéneas a lo largo del territorio nacional

6. La creación de un Consejo Fiscal en México que pueda analizar, evaluar y asesorar en la conducción de las finanzas públicas para mejorar el comportamiento de la economía, ha estado en el centro del debate durante los últimos años, incluso instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015) han recomendado su creación con el fin de mejorar el funcionamiento de las finanzas públicas y el uso más eficiente de los recursos públicos. La creación de este Consejo sería importante para avanzar en el fortalecimiento del federalismo, siempre y cuando logre ser independiente de cualquier afiliación política y también del gobierno central, siendo importante que cuente con representación de los gobiernos locales; y también se le

debe facultar en cierta medida para analizar y proponer mejoras en las fórmulas y en la distribución de recursos a entidades y municipios, así como en las políticas públicas para impulsar el desarrollo; incluso sería importante que un órgano de esta naturaleza contara con facultades para proponer iniciativas de ley y que estableciera el funcionamiento del SNCF.

7. Rediseñar el actual sistema de transferencias intergubernamentales es también un elemento muy importante para el federalismo fiscal en México. Este debe de ser bien diseñado y debe resarcir a las entidades con un buen desempeño fiscal y al mismo tiempo debe compensar también a las regiones atrasadas sin que esto desincentive el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, lo que necesita de una revisión amplia y exhaustiva del SNCF, los fondos que lo conforman, así como de las fórmulas con las que se distribuyen estos recursos.

Estas propuestas se presentan como medidas importantes para fortalecer el federalismo fiscal en México, sin embargo, estas no son las únicas, ni tampoco las mejores para este fin, ya que existen muchas y variadas posturas sobre las asignaciones de ingreso y gasto que debería tener cada nivel de gobierno, también es cierto que una propuesta puede parecer buena, pero al ejecutarse puede no funcionar como se esperaba o incluso algo que se ha implementado en otros países puede ni siquiera ser viable en el caso mexicano.

Así, es claro que el federalismo fiscal en México necesita urgentemente un cambio, ya que ha quedado muy rezagado con respecto a la realidad económica y política actual, y no está generando condiciones de desarrollo para todas las regiones del país. Lo que queda claro es que los cambios deben estar encaminados a dar mayor libertad a los gobiernos en la toma de decisiones sobre su desarrollo, pero también delegándoles mayores

responsabilidades recaudatorias y de rendición de cuentas, incentivándolas a tener un uso más responsable de los recursos.

La transformación del federalismo tiene que ser un proceso en constante cambio y en relación a la realidad que vive el país, entendiendo que ésta es complicada y que más allá de las cuestiones económicas también se involucran intereses políticos que pueden representar obstáculos para reformar al sistema.

Otro aspecto importante de la reforma al federalismo es el institucional, ya que es necesario fortalecer a los gobiernos locales, así como a todas las instituciones que representan los intereses locales -como el Senado-, y a las encargadas de evaluar y asignar los recursos públicos, no olvidando la importancia que tiene la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de estos. Sin estos cambios institucionales sería inútil cualquier esfuerzo por mejorar el federalismo mexicano, ya que son parte esencial de los sistemas federales más desarrollados del mundo, sin ellos no se entenderían medidas como la descentralización de funciones y la devolución de potestades a los gobiernos locales, sin antes estar seguros de que cuentan con la capacidad técnica y administrativa para lograr una provisión más eficiente de bienes y servicios públicos en todas las regiones del país.

Anexo estadístico

CUADRO 6							
Gasto Federalizado (Participaciones, Aportaciones y otros Subsidios y Transferencias a Estados y Municipios)							
(2008-2014), Millones de pesos corrientes							
Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	998,619.9	957,053.8	1,062,908.9	1,159,139.7	1,296,432.4	1,427,299.9	1,556,801.9
Participaciones (Ramo 28)	423,454.9	375,717.3	437,327.6	477,256.2	494,264.5	532,455.5	584,904.3
Ramo 33	418,980.5	439,073.4	461,391.6	499,290.7	534,272.6	560,916.1	594,547.8
FONE	249,569.5	261,868.3	276,229.4	292,286.5	311,026.9	324,615.6	339,078.6
FASSA	47,689.9	49,741.8	53,096.8	59,627.8	66,292.5	68,604.8	74,367.8
FAIS	38,297.1	39,880.7	41,386.5	46,460.3	49,499.3	53,090.8	57,912.9
FASP	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8	7,921.6
FAM	12,469.5	12,985.2	13,475.5	15,127.5	16,117.0	17,286.4	18,637.3
FAFM	39,251.5	40,874.5	42,417.9	47,618.0	50,732.8	54,413.8	58,666.2
FAETA	4,256.7	4,472.9	4,692.1	5,028.6	5,511.0	5,542.1	5,909.0
FAFEF	21,446.4	22,333.2	23,176.5	26,017.7	27,719.6	29,730.9	32,054.3
Recursos para Protección Social en Salud	0.0	0.0	0.0	0.0	66,239.4	70,902.3	67,684.9
Subsidios	70,000.1	48,732.8	62,463.4	68,718.4	69,839.5	107,381.9	146,004.2
FIES	26,117.3	0.0	0.0	0.0	0.0	1,433.2	0.0
FEIEF	6,408.9	0.0	6,644.0	24,151.9	19,594.2	13,896.3	5,745.5
Otros	37,473.8	48,732.8	55,819.5	44,566.5	50,245.3	92,052.4	140,258.7
Convenios de Descentralización	81,313.0	89,149.8	98,675.5	109,919.2	128,760.6	148,283.7	159,259.7
SAGARPA	14,181.7	11,111.7	10,979.1	9,966.0	7,171.4	7,725.5	4,187.1
SEP	60,426.3	71,172.1	80,193.7	92,070.0	101,470.6	119,978.9	127,377.6
Semarnat (CNA)	6,704.9	6,866.0	7,502.7	7,883.2	20,118.7	20,579.3	27,695.0
Convenios de Reasignación	4,871.6	4,380.4	3,050.8	3,955.2	3,055.9	7,360.4	4,401.0

Fuente: SHCP

CUADRO 7						
Participaciones pagadas a las entidades federativas Por entidad federativa y por fondo 2014						
(millones de pesos)						
Entidad/Fondo	FGP	FFM	Fondo de Fiscalización	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	IEPS	IEPS Gasolinas
TOTAL	466,283.58	23,257.68	30,846.48	4,087.05	10,407.45	23,585.40
Aguascalientes	4,997.42	533.24	263.91	0.00	91.56	226.01
Baja California	13,175.76	409.24	773.42	0.00	324.14	756.44
Baja California Sur	3,042.82	171.15	152.47	0.00	85.92	211.93
Campeche	3,893.26	253.00	198.81	1,829.40	67.96	186.81
Coahuila	11,293.73	408.80	576.19	0.00	330.25	571.01
Colima	3,020.85	287.89	157.79	0.00	63.75	161.24
Chiapas	19,928.20	566.21	1,076.22	252.92	168.40	1,139.62
Chihuahua	13,865.21	538.87	811.62	0.00	369.84	829.63
Distrito Federal	52,023.58	2,768.73	2,834.02	0.00	1,453.28	1,238.45
Durango	6,163.42	493.82	361.06	0.00	125.22	304.28
Guanajuato	19,649.89	860.06	1,511.24	0.00	485.90	781.27
Guerrero	11,295.72	410.40	558.43	0.00	204.37	888.93
Hidalgo	9,094.89	1,079.22	464.11	0.00	141.63	452.55
Jalisco	30,459.29	1,011.08	1,747.95	0.00	906.09	1,294.47
México	63,836.29	1,720.77	3,706.19	0.00	1,166.50	2,365.84
Michoacán	14,502.78	1,155.16	721.50	0.00	411.12	1,069.17
Morelos	6,821.68	484.01	334.09	0.00	135.08	279.96
Nayarit	4,378.10	436.63	243.81	0.00	98.21	586.31
Nuevo León	21,669.53	574.10	1,035.20	0.00	753.32	1,041.94
Oaxaca	12,883.51	1,202.03	704.41	0.00	192.52	920.46
Puebla	20,677.28	1,246.11	1,200.92	0.00	376.51	1,088.82
Querétaro	7,650.48	572.67	468.51	0.00	159.69	439.07
Quintana Roo	5,691.73	383.46	324.94	0.00	180.37	289.22
San Luis Potosí	9,196.88	619.11	765.13	0.00	170.95	424.84
Sinaloa	11,398.69	409.58	1,288.20	0.00	290.34	611.27
Sonora	11,456.98	351.74	3,270.95	0.00	326.89	809.93
Tabasco	14,390.64	580.88	1,807.00	1,238.02	201.07	1,075.49
Tamaulipas	13,119.65	647.72	631.08	374.11	325.33	749.48
Tlaxcala	4,688.48	394.39	238.40	0.00	32.85	653.98
Veracruz	29,083.79	1,133.15	1,372.75	392.60	433.61	1,083.33
Yucatán	7,510.05	743.70	983.06	0.00	225.46	298.67
Zacatecas	5,422.99	810.78	263.09	0.00	109.31	754.96

Fuente: SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

CUADRO 7 (continuación)							
Participaciones pagadas a las entidades federativas Por entidad federativa y por fondo 2014							
(millones de pesos)							
Entidad/Fondo	Tenencia	0.136% de la RFP	DAEP	ISAN	Incentivos Económicos	Fondo de Compensación por Repecos	Total
TOTAL	802.89	3,163.04	317.04	8,578.69	11,964.41	1,610.64	584,904.35
Aguascalientes	0.89	0.00	0.00	94.50	175.90	22.11	6,405.53
Baja California	4.42	112.59	0.00	168.54	496.93	93.65	16,315.13
Baja California Sur	6.59	0.32	0.00	43.92	165.49	20.87	3,901.49
Campeche	0.34	10.50	230.06	50.76	271.19	18.05	7,010.14
Coahuila	63.61	78.00	0.05	237.29	439.57	14.15	14,012.64
Colima	1.66	79.58	0.00	43.86	100.71	34.58	3,951.92
Chiapas	2.57	3.96	0.00	128.72	206.65	44.27	23,517.75
Chihuahua	11.32	104.43	0.00	310.29	451.05	111.38	17,403.64
Distrito Federal	62.73	0.00	0.00	1,930.23	1,295.44	99.65	63,706.12
Durango	7.48	0.00	0.00	105.53	144.55	22.52	7,727.88
Guanajuato	35.86	0.00	0.00	296.23	513.83	64.03	24,198.31
Guerrero	228.87	2.98	0.00	70.58	154.98	28.45	13,843.73
Hidalgo	21.83	0.00	0.00	79.60	182.32	36.66	11,552.81
Jalisco	69.77	0.00	0.00	675.20	867.11	191.30	37,222.25
México	25.93	0.00	0.00	1,075.93	1,263.99	99.54	75,260.98
Michoacán	21.61	156.37	0.00	192.64	205.16	50.10	18,485.61
Morelos	13.53	0.00	0.00	83.99	120.07	24.43	8,296.84
Nayarit	2.19	0.00	0.00	22.28	93.79	17.47	5,878.80
Nuevo León	50.02	43.55	0.00	612.42	992.05	57.32	26,829.46
Oaxaca	3.30	3.57	6.68	91.04	169.73	8.37	16,185.62
Puebla	42.40	0.00	0.00	417.99	360.00	56.93	25,466.97
Querétaro	5.06	0.00	0.00	185.71	494.46	41.76	10,017.41
Quintana Roo	24.57	15.76	0.00	189.99	488.75	48.54	7,637.34
San Luis Potosí	10.61	0.00	0.00	129.13	142.38	68.92	11,527.93
Sinaloa	7.33	7.46	0.00	275.07	376.25	100.69	14,764.88
Sonora	7.58	140.77	0.00	214.74	547.68	37.81	17,165.08
Tabasco	6.32	0.00	36.21	151.02	189.36	12.62	19,688.64
Tamaulipas	25.48	2,228.38	6.91	245.27	246.31	47.50	18,647.23
Tlaxcala	0.17	0.00	0.00	22.55	64.43	5.95	6,101.19
Veracruz	37.36	158.71	37.13	282.76	341.72	82.26	34,439.15
Yucatán	0.00	16.11	0.00	124.42	160.24	19.60	10,081.29
Zacatecas	1.46	0.00	0.00	26.53	242.31	29.17	7,660.60

CUADRO 8									
Aportaciones federales pagadas a entidades federativas. Por entidad federativa y por fondo									
(millones de pesos)									
Entidad/Fondo	FONE	FASSA	FAIS	FAM	FAFM	FASP	FAETA	FAEF	TOTAL
TOTAL	339,078.6	74,367.8	57,912.9	18,637.3	58,666.2	7,921.6	5,909.0	32,054.3	594,547.8
Aguascalientes	3,837.8	1,293.3	234.3	262.1	615.5	127.2	90.3	290.4	6,750.8
Baja California	9,508.0	1,747.3	294.5	420.7	1,662.0	318.9	181.6	1,121.1	15,254.2
Baja California Sur	2,786.7	833.0	108.1	180.6	353.8	158.0	56.7	171.0	4,648.1
Campeche	3,537.6	1,242.5	603.2	206.0	432.7	130.3	86.6	219.4	6,458.2
Coahuila	8,563.9	1,450.3	451.7	451.0	1,420.1	224.5	231.6	625.5	13,418.7
Colima	2,556.5	1,126.9	107.5	167.3	343.4	126.3	65.5	210.2	4,703.6
Chiapas	16,201.3	3,454.9	10,079.4	1,322.7	2,515.7	323.0	291.3	1,895.5	36,083.8
Chihuahua	9,599.5	1,942.8	1,116.7	600.1	1,786.1	272.6	194.0	1,145.7	16,657.5
Distrito Federal	32,142.1	3,662.3	766.8	590.7	4,860.8	490.1	0.0	1,870.1	44,382.9
Durango	6,599.2	1,676.6	839.6	337.0	849.1	186.8	89.9	528.5	11,106.9
Guanajuato	14,533.7	2,517.7	2,153.7	751.4	2,809.3	287.2	303.9	1,353.6	24,710.5
Guerrero	13,921.5	3,513.3	5,017.8	862.2	1,730.3	235.9	197.8	1,188.0	26,666.8
Hidalgo	9,196.7	2,480.7	1,781.4	561.4	1,379.1	202.1	121.6	750.2	16,473.2
Jalisco	17,880.6	3,897.4	1,413.7	911.6	3,804.4	352.7	319.5	2,038.3	30,618.1
México	34,638.1	8,181.6	3,749.1	1,851.8	8,044.3	616.1	780.6	4,534.6	62,396.3
Michoacán	13,430.2	2,661.1	2,335.0	826.8	2,224.5	282.0	257.4	1,328.8	23,345.8
Morelos	5,327.6	1,347.3	529.0	305.8	920.9	176.3	110.4	445.9	9,163.3
Nayarit	4,276.3	1,288.3	528.2	256.1	579.5	152.7	91.5	388.6	7,561.3
Nuevo León	11,500.2	2,179.5	666.5	557.0	2,428.6	302.4	185.1	1,095.0	18,914.4
Oaxaca	15,070.7	3,093.8	5,651.0	933.8	1,944.0	253.7	122.3	1,203.7	28,273.0
Puebla	15,839.5	2,875.5	4,667.7	1,087.3	2,980.8	303.5	236.0	1,715.4	29,705.7
Querétaro	4,959.4	1,467.1	567.7	346.4	955.6	156.6	97.5	430.1	8,980.3
Quintana Roo	3,940.7	1,256.1	586.2	382.5	731.3	170.3	125.4	285.0	7,477.4
San Luis Potosí	8,857.4	1,601.9	1,876.5	447.7	1,327.3	224.3	136.8	656.9	15,128.8
Sinaloa	8,221.6	2,129.3	732.8	473.3	1,440.2	225.0	256.9	856.4	14,335.4
Sonora	7,746.4	1,896.5	476.3	432.1	1,401.5	309.6	257.1	792.2	13,311.7
Tabasco	6,940.9	2,085.5	1,134.9	447.9	1,146.9	189.3	159.8	562.1	12,667.3
Tamaulipas	10,087.5	2,401.1	755.8	471.4	1,700.7	285.9	211.6	863.8	16,777.7
Tlaxcala	3,939.4	1,197.0	533.0	228.8	610.8	151.2	71.3	388.0	7,119.4
Veracruz	21,598.3	4,712.0	5,961.4	1,227.1	3,891.1	374.6	349.0	2,072.5	40,186.0
Yucatán	5,771.3	1,499.1	1,365.0	436.0	1,014.4	177.6	149.5	606.2	11,019.2
Zacatecas	6,068.0	1,656.2	828.5	300.6	761.3	134.8	80.5	421.5	10,251.5

Fuente SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples, FASPF: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Referencias Bibliográficas

Aguayo, E. (2004). Divergencia regional en México, 1990-2000. *Ensayos*, 23(2), 29-42.

Aguilar, L. F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 3-37.

Altamirano, M. (2008), Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 12, 43-60.

Arellano R. (1996), Necesidades de Cambio en las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales en México, en Arellano Cadena R. (Compilador), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 121-145.

Astudillo, M. (1999). Las relaciones fiscales intragubernamentales en México. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 35(136), 65-86.

Astudillo, M. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 36(141), 206-212

Astudillo, M. (2005). La coordinación fiscal en México: Logros y desafíos. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 36(141), 205-212.

Ávila, C. e Hinojosa, R. (2012). Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa, *Cofactor*, 2(4), 141-191.

Ayala J. (1999) *Economía del sector Público en México*. Facultad de Económica, UNAM. México.

Barriga, E. y Vázquez, D. (2003) La Desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas de México, 1940-2001. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, 19, 17-28

Barriga, E y Vázquez, D. (2006). México desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas 1940-2000. *Comercio Exterior*, 56(10), 834-842.

Canavire-Bacarreza, G. y Zuñiga, N. G. (2015). Transferencias e impuestos predial en México, *EconomíaUNAM*, 12(35),

Carrillo, M. (2001), La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 127 (32), 107-134.

Carrillo, J.A: y Ponce; R. A. (2013). Análisis comparativo de las transferencias óptimas condicionadas en una federación fiscalmente centralizada. *Nóesis*, 22(43), 86-103.

Castells A. (1999). Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal, *Gestión y Política Pública*, 8(2).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). Recaudación Federal participable(RFP). Serie de cuadernos de finanzas Públicas 2006.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2005), El ingreso tributario en México.

Cermeño, R. (2001). Decrecimiento y convergencia de los estados mexicanos. Un análisis de panel, *El Trimestre Económico*, 68(272), 603-629.

Chíguil F. (2014) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010. *Análisis Económico*, 29(71),79-111

Colmenares, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano. *Comercio Exterior*, 49 (5), 415-431

Colmenares, D. (2005). Equidad y responsabilidad fiscal La experiencia mexicana. *EconomíaUNAM*, 2(4), 40-69.

Davidson, P. (2001), John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI. *Comercio Exterior*, 51(1), 3-14.

- Díaz, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Díaz, A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. *Gestión y Política Pública*, 13(3), 663-687.
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(11), 387-407.
- Dixit, A. & Londregan, J. (1998). Fiscal federalism and redistributive politics. *Journal of Public Economics*, 68(2), 153-180.
- Esquivel, G. (1999), Convergencia regional en México, 1940-1995, *El Trimestre Económico*, 264 (66), 725-761
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México, Concentración del poder político y económico*. OXFAM, México.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *CEPAL- serie gestión pública*, No. 12. Santiago de Chile.
- Fuentes, A. N. (2003). Crecimiento económico y desigualdades regionales en México: el impacto de la infraestructura. *Región y sociedad*, 15, 81-105.

- Ibarra M.E. (2011) Innovación y cambio de los gobiernos municipales de México. Repensando su fortalecimiento financiero. *Ideas CONCYTEG*, 6(78), 1375-1396.
- Ibarra, J. (2003). Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicano. *Frontera norte*, 15 (29), 87-123
- Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 22(1), 3-44.
- Ibarra, J. y Varella, A. (2004). Dependencia Financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales, *Comercio Exterior*, 54(8), 690-704.
- Ibarra, J., González, H. y Sotres, L. (2013) Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 139-170.
- López, J. y Mayo, B. (2015). Federalismo fiscal: Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo. *EconomíaUNAM*, 12(34), 106-123.
- Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Mandujano, N. (2011). Federalismo y descentralización fiscal en México. *Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM*. 3(5). 4-20.

- Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En Fernández, A.M. (coordinador). *Una agenda para las finanzas públicas de México*. (146-185). México: ITAM.
- Mijangos, M. L. (1995). Federalismo fiscal en México: La necesidad de definir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 28(84), 1075-1090
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. E.U., New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1997). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid España: McGraw-Hill.
- Mora, T. (2005). Evidencing European regional convergence clubs with optimal grouping criteria, *Applied Economics Letters*, 12(15), 937-948.
- Núñez Jiménez, A. (1981). Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 4, 85-108.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Versión castellana: "Federalismo Fiscal" (1977) a cargo de Pablo Giménez, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economics Literature*, 37, 1120-1149.

Ocegueda, J. M. (2007). Apertura comercial y crecimiento económico en las regiones de México. *Investigación Económica*, 66 (262), 89-137.

Parthasarathi, S. (2000). Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica, Serie política fiscal, 64, CEPAL/PNUD Proyecto regional de política fiscal

Peña, J.A. y Bojórquez, A. L. (2012). *Autonomía financiera municipal*. Serie coloquio sobre federalismo No. 2.

Pérez, J. y González. (1998). La descentralización fiscal en México. Serie política fiscal, 106, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pineda N. (1994) La descentralización fiscal en México. *Foro Internacional*. 34(136), 252-268.

Pliego, I. H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*. Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo núm. 84

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). México y la agenda pendiente: *¿Por qué empezar por la desigualdad?* Documento elaborado por el equipo de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano en México PNUD.

Ramírez, E. (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. *EconomíaUNAM*, 8(22), 16-36.

Ramírez, E. y López, F. (2016). La relación de los ingresos y gastos en el nivel subnacional en México: 1989-2014. *Paradigma económico*, 8(2),111-138.

Rodríguez, A. & Sánchez, J. (2002), "The impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico." *Growth and Change*,33 (1), 72-90.

Rodríguez, D., Mendoza, M. A. y Venegas, F. (2016). ¿Realmente existe convergencia regional en México? Un modelo de datos-panel tar no lineal, *Economía sociedad y territorio*, 11(50), 197-227.

Shah, A. (1994). The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. *World Bank policy and research series* 23. Washington D.C.

Sempere, J. y. Sobarzo H. (1996), Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México, *Economía Mexicana. Nueva Época*, 5(2).

Sempre, J. y Sobarzo, H. (1996). *Federalismo Fiscal en México*, Centro de Estudios Económicos Colmex. Documento de trabajo 6.

Sempere, J. y. Sobarzo H. (1999). Reflexiones sobre el federalismo fiscal en Mexico. *Comercio Exterior*, 49(5), 432-437.

Serna J.M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México

Serrudo, X. (2008). Transferencias fiscales y políticas públicas, *Revista Latinoamericana de desarrollo económico*, 10,141-200.

Sobarzo, H. (2005), Federalismo fiscal en México, *Economía, sociedad y territorio*, 103-121.

Sobarzo H. (2009). Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Evolución Reciente y Perspectivas, *Problemas de Desarrollo*, 40(156), 11-28.

Soria Romo R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. (Tesis doctoral inédita). División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana.

Stiglitz, J. (2002). *La economía del Sector Público*. Traducción de Rabasco M. E. y Toharia, España: Antoni Bosch editor.

Tanzi V. (2007). *The Future of Fiscal Federalism*. Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism: Intergovernmental Relations, Competition and Accountability, Social Science Research Center. Berlín.

Tello C. y Hernández D. (2010). Sobre la reforma tributaria en México. *EconomíaUNAM*, Vol 7, num 2., 37-57.

Tijerina, J. A. y Medellín A. (2000). La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. *Ensayos*, 19(1), 43-70.

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 323-350.