



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

“LA DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATALES  
EN MÉXICO, 2004 – 2016”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

JUAN CARLOS GARCÍA GALINDO

DIRECTOR DE TESIS :

DOCTOR MAURO RODRÍGUEZ GARCÍA



CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A mi amada madre, Patricia.**

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Patricia y Sergio, por ser este el resultado de su esfuerzo; a mis hermanos Sergio, Diego y Eduardo por su apoyo incondicional.

A mi abuela Guadalupe, mis tíos Dolores, Guadalupe y José Luis, y mis tíos Heriberto y Lourdes; mis primos Alejandro, Miguel, Heriberto y Ricardo.

A Mauro Rodriguez por sus enseñanzas, apoyo y consejo; por la dirección y tutoría de este trabajo, estaré siempre agradecido.

A David Colmenares por motivar mi interés en el tema tratado y sus enseñanzas.

A Miguel Ángel Jiménez por su apoyo en este proceso y al honorable jurado de examen profesional.

A Eleuterio Durán por su amistad y por brindar, con el ejemplo, una de las mejores enseñanzas que ahora arraigo con recelo, la humildad.

A Rubén Medina y Roberto Rodríguez, por su confianza, la ejemplar formación laboral recibida, apoyo y amistad

A María Fernanda, Daniela, Octavio y demás compañeros fallecidos en el accidente que sufrimos el 12 de abril de 2012, este logro también es suyo.

A Francisco Carmona, Javier Urbieto, Leonardo Lomelí, José Narro, médicos y enfermeras, al Gobierno del Estado de México y a todas las personas que sacaron adelante a mí y a mis compañeros, tras el accidente.

A la Facultad de Economía, por brindarme una formación ejemplar, por las experiencias que en mí dejó y por los amigos que me dio la oportunidad de conocer.

A la Máxima Casa de Estudios, por el regalo más valioso, el conocimiento; agradezco la confianza que en mí ha depositado, asumo con ética y responsabilidad el compromiso que he adquirido con la sociedad.

¡Por mi Raza Hablará el Espíritu!

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. Marco Teórico</b> .....	6
1.1. Rasgos Fundamentales de las Teorías de Federalismo Fiscal .....	7
1.1.1. Teoría Económica del Club .....	7
1.1.2. Modelo de Tiebout .....	8
1.1.3. Teorema de la Descentralización Fiscal .....	10
1.1.4. Principio de Subsidiariedad y Principio de Correspondencia Fiscal .....	12
1.2. Federalismo Fiscal y Dependencia Financiera .....	15
1.3. Neoinstitucionalismo Económico .....	20
1.4. Entorno Disciplinario .....	21
<b>2. Marco Histórico</b> .....	23
2.1. Antecedentes (Siglo XIX) .....	23
2.2. De la Constitución de 1917 a la Coordinación Fiscal (Siglo XX) .....	25
2.2.1. Convenciones Nacionales Fiscales, 1925-1953 .....	26
2.2.2. Coordinación Fiscal, 1973-1980 .....	29
2.3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-2016) .....	31
2.3.1. Ajustes Fiscales, 1990 .....	32
2.3.2. Transferencias Condicionadas, 1997 .....	34
2.3.3. Convención Nacional Hacendaria, 2004 .....	37
2.3.4. Reforma Fiscal, 2007 .....	39
2.3.5. Reforma Fiscal, 2014 .....	40
<b>3. Marco Jurídico (Institucional)</b> .....	42
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	42
3.2. Principios Constitucionales de la Contribución .....	43
3.3. Constituciones Políticas de los Estados de la Federación .....	43
3.4. La Coordinación Fiscal en la Legislación Secundaria.....	44

3.5. Bases Constitucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	45
<b>4. Situación Financiera de las Entidades Federativas .....</b>	<b>48</b>
4.1. Ingresos Propios .....	54
4.2. Ingresos por Transferencias .....	65
4.2.1. Participaciones Federales .....	71
4.2.2. Aportaciones Federales .....	81
4.3. Resultados Relevantes .....	97
<b>5. Índice Estatal de Dependencia Financiera .....</b>	<b>99</b>
5.1. Determinantes de la Dependencia Financiera .....	99
5.2. Resultados: Índice Estatal de Dependencia Financiera (IEDF) .....	102
<b>Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>111</b>
<b>Bibliohemerografía .....</b>	<b>116</b>

ANEXO I. Bienes Públicos

ANEXO II. Semaforización utilizada para jerarquizar los niveles de Pobreza  
Multidimensional 2010

ANEXO III. Resultados de los Índices Estatales de Dependencia Financiera  
(versiones)

*“el pueblo de cada Estado se inclinaría a sentir mayor parcialidad a favor del gobierno local que del gobierno de la Unión; a no ser que la fuerza de ese principio se viera destruida por la administración mucho mejor del último”*

*Alexander Hamilton, para el Diario Independiente  
[Nueva York, 1787]*

## **Introducción**

La coordinación fiscal, que implica todo sistema federalista, arraiga problemas sistémicos y estructurales que han estado presentes en la agenda pública nacional<sup>1</sup>, por un lado, los inherentes a los mecanismos de distribución de transferencias y por otro, los relacionados con la propia gestión de los gobiernos subnacionales. A la fecha, se ha avanzado en temas fundamentales como la delimitación impositiva, pero aún persiste una ausencia de visión integral del federalismo mexicano, así como una metodología dispersa para abordar estas dificultades de lleno. En ese sentido, existen problemas asociados al federalismo fiscal mexicano, los cuales se enuncian como sigue:

- las desigualdades económicas y sociales que han caracterizado la heterogeneidad interregional;
- una desdibujada capacidad de incentivar el crecimiento económico y la recaudación de las entidades federativas;
- se soslaya la capacidad potencial de la coordinación fiscal para combatir los desequilibrios: horizontales (regionales), entre las entidades federativas, y verticales, de correspondencia entre asignaciones de gasto y la capacidad de cubrirlos sin comprometer ingresos adicionales;
- se rehúye el hecho de que la actual hacienda multijurisdiccional, en sus diferentes órdenes de gobierno, cuenta con instrumentos de alto impacto para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población al promover la equidad distributiva en términos de eficiencia económica, y

---

<sup>1</sup> De manera formal, la agenda pública nacional se ha legitimado en los Planes Nacionales de Desarrollo, para el periodo 2013-2018, se clasificó en 5 grandes rubros como sigue: México en Paz (Estado de derecho y seguridad pública); México Incluyente (equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades); México con Educación de Calidad (educación, ciencia y desarrollo tecnológico); México Próspero (productividad), y México con Responsabilidad Global (relaciones internacionales).

- por último y no menos importante, la percepción de no avanzar en temas de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de recursos públicos descentralizados.

Propiamente se habla de Relaciones Intergubernamentales bajo un esquema de hacienda multijurisdiccional, en un sistema federal con tres niveles de gobierno donde se vislumbra al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales como una necesidad pública a satisfacer.

La dependencia financiera de los gobiernos estatales en México, como una consecuencia del diseño del pacto fiscal y una ausencia de incentivos fiscales que promuevan el desarrollo económico y la recaudación local supone, de manera concreta, un problema real de vulnerabilidad fiscal y pérdida de soberanía de los gobiernos estatales, se propone esta situación como una condición de precaria capacidad de respuesta ante la satisfacción de necesidades de orden público de los individuos en su calidad de ciudadanos-contribuyentes.

La situación que da origen al problema identificado y a las áreas de oportunidad que de este derivan, es el desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual, proporciona la legalidad y la estructura de los instrumentos fiscales de los que se vale la Federación que, de acuerdo con la hipótesis de esta investigación, ha profundizado la dependencia financiera de los gobiernos estatales.

La dependencia financiera es un tema de gran persistencia en la agenda pública, por lo que se justifica la suficiencia para ser objeto de estudio de esta investigación, aunado al interés intelectual y la trascendencia del tema para el bienestar social. Se precisa entonces, la necesidad de la identificación de este problema y de enfrentarlo con metodologías claras, en favor del sano desarrollo del federalismo fiscal mexicano.

El análisis se realizó para los años comprendidos en el periodo de 2004 al 2016, a manera de mostrar la evolución del pacto fiscal a raíz del evento más importante en materia de coordinación fiscal de este siglo, la Primera Convención Nacional Hacendaria, el último por ser el año del cual se disponían los datos más recientes cuando se recabó la información,

Para la presente investigación, se plantea como objetivo general: determinar el grado de dependencia financiera de las haciendas públicas estatales, respecto de las transferencias federales, para lo cual se plantea lo siguiente:



- 1) Revisar la teoría del federalismo fiscal en general y el sustento conceptual de la dependencia financiera; analizar las sinergias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, su conformación en la historia del federalismo fiscal mexicano, y el sustento jurídico del que se vale para su funcionamiento.
- 2) Analizar la evolución y la situación actual de las finanzas públicas estatales en materia de ingresos, revisar los instrumentos fiscales de los que se valen las haciendas públicas y determinar los criterios bajo los cuales se distribuyen las transferencias federales.
- 3) Desarrollar, mediante la utilización de métodos cuantitativos, una medición clara de la dependencia financiera, la cual, permita la asignación de valores precisos y la comparación horizontal y en el tiempo, para el periodo de 2004 a 2016.

Con base en el objetivo propuesto, se plantea como hipótesis general que, si en las haciendas públicas estatales existe dependencia financiera generalizada, respecto de la Federación, se debe a factores institucionales relacionados a la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como a la propia gestión de los gobiernos subnacionales, por lo cual se realizan las consideraciones siguientes:

- Si se analiza la evolución de la coordinación fiscal en México, es probable que su concepción teórica, legalidad y funcionamiento, se determinen por una matriz institucional que ha sufrido modificaciones de acuerdo con las necesidades de las relaciones intergubernamentales que legitiman el federalismo como unidad, identificadas en los distintos momentos de gestión de las haciendas públicas.
- Si en las entidades federativas ha persistido la baja recaudación y un crecimiento real de las transferencias federales es probable que, por un lado, no se estén aprovechando sus potenciales recaudatorios, y por otro, se estén distribuyendo las transferencias federales bajo criterios fundamentalmente inerciales y distributivos (se precisa que, en otra dimensión del análisis, el efecto “suma cero” implica una competencia interjurisdiccional de las entidades como maximizadoras de presupuesto, el cual puede fomentar un ciclo viciado de pugna por las transferencias, lo cual también sería en su caso, un determinante de la dependencia financiera en su dimensión política de análisis).
- Si se tiene un indicador claro y homogéneo que determine la dependencia financiera de las haciendas públicas estatales a través del tiempo, se habrá avanzado en la generación de información de inteligencia en materia fiscal, para que la disciplina

financiera y el esfuerzo recaudatorio en las entidades federativas sean el nuevo derrotero de la política hacendaria de la Nación.

Ante estas relaciones de causalidad, la teoría del federalismo ha identificado que no existe un nivel óptimo de descentralización de las facultades fiscales por cada nivel de gobierno, ya que las desigualdades son inherentes a cualquier sistema, sea o no federal (Oates, 1999), es por esto que se requieren de ajustes fiscales los cuales corrijan los desequilibrios financieros entre los Estados que conforman la Nación, de ahí surge la importancia de la atribución de competencias en materia de ingresos, gastos y deuda públicos.

Es por lo anterior que se analiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para conocer el grado de autonomía/dependencia de las Haciendas Públicas Estatales respecto de la Federación en materia de ingresos. La aportación de esta investigación radica en medir la dependencia financiera en sus dos dimensiones (amplia y estricta), contextualizar sus causas históricas, la evolución financiera de las entidades federativas y las relaciones intergubernamentales que de esta derivan, contenidas en el desarrollo del pacto fiscal. La presente investigación se divide en los capítulos descritos de manera siguiente.

En el primer capítulo, se repasan las diferentes teorías económicas en materia de bienes públicos, asignación de responsabilidades de gasto, jurisdicciones, finanzas estatales e instituciones que den el sustento teórico a los objetivos perseguidos. De esta misma forma en el capítulo segundo, se contextualiza el caso específico de México, con un repaso por los acontecimientos en materia fiscal más relevantes desde que México se conforma como una Nación Federal, y en el tercer capítulo, se proporciona el sustento legal (limitaciones formales) que da margen de acción a los niveles Federal y Subnacionales.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis cuantitativo de las haciendas subnacionales; se explicitan las atribuciones en materia de ingresos de los que dispone este orden de gobierno, se proporciona un panorama general de las finanzas públicas estatales y su relación con el nivel Federal; seguido, se analizan los montos y los componentes que determinan las transferencias federales para establecer bajo qué criterios se distribuyen estos recursos.

En el quinto capítulo, se desarrolla un Índice Estatal de Dependencia Financiera (IEDF), en dos modalidades: amplia y estricta, en donde se utilizan dos criterios válidos para la naturaleza de los recursos transferidos y compatibles con la estructura conceptual

planteada en el marco teórico, se describen las variables que inciden en la dependencia financiera y se proporcionan los resultados obtenidos con esta medición

Al final se presentan las conclusiones, en las cuales se reitera que la condición de dependencia financiera es generalizada en sus dos dimensiones, lo cual significa que el mecanismo de distribución de transferencias y potestades tributarias que, en un inicio y con el espíritu de fomentar la coordinación fiscal y la unidad nacional, continuó de manera inercial y tradicionalista, con una paulatina adaptación a la evolución económica y política de la hacienda multijurisdiccional. Respecto de las recomendaciones, se realiza un llamado a un nuevo pacto fiscal nacional para transitar a lo que se llama en la literatura como el Federalismo Hacendario, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con la inclusión del Comité Coordinador del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, para llevar a su máximo potencial la modernización administrativa que este representa, entre otras.

## 1. Marco Teórico

El campo de estudio de la presente investigación es la *hacienda pública*, los efectos reales y financieros del sector público que actúa en un sistema mixto. Se utiliza un enfoque heterodoxo para realizar un estudio con un mayor grado de *realismo*, en el cual no prevalecen los equilibrios, donde el mercado y la hacienda pública son instituciones de provisión de bienes y servicios, las cuales pertenecen a una *matriz institucional*<sup>2</sup>, y pueden ser eficientes o ineficientes. Se realiza un estudio empírico con base en un análisis positivo, en el cual se toman en cuenta factores primordialmente económicos, sin omitir la incidencia de factores históricos, políticos e institucionales.

Musgrave (1989) enuncia que la hacienda pública (parte de las finanzas públicas que corresponde a la política presupuestaria) tiene tres principales **funciones fiscales**:

✓ **Función Asignación:**

Las propiedades de los bienes de rivalidad en el consumo y el principio de exclusión dan lugar a la existencia de bienes públicos y privados<sup>3</sup> (en su más general clasificación), esta función aborda la provisión eficiente de bienes públicos, haciendo una diferencia entre bienes nacionales y locales, por la naturaleza de los bienes públicos el autor sugiere que esta distinción tiene una gran incidencia sobre el federalismo fiscal.

✓ **Función Distribución:**

Esta función implica costos de eficiencia y juicios de valor por parte de la población de lo que considera “justo” en la distribución. Los instrumentos fiscales de redistribución son: esquemas progresivos de impuesto-transferencia, impuestos progresivos para financiar servicios públicos y/o combinación de impuestos sobre el consumo de familias con elevados recursos y subvenciones a bienes consumidos por familias con los menores niveles de renta.

---

<sup>2</sup> Término originalmente concebido por Douglas North (1993) que define como el complejo de limitaciones formales e informales las cuales constituyen una red interconectada que da forma a conjuntos de elección en varios contextos, p. 93.

<sup>3</sup> Para una explicación sobre la clasificación de los tipos de bienes véase el Anexo 1.

✓ Función Estabilización:

Se refiere a las implicaciones de la hacienda pública en la política macroeconómica (nivel de empleo, crecimiento, inflación etc.). El instrumento fiscal de estabilización es la política fiscal y su incidencia en la demanda agregada, es decir, los cambios en el nivel de déficit y su impacto en la economía real.

Dadas las inaugurales aclaraciones, se realiza una revisión teórica de las Teorías del Federalismo Fiscal, se destacan los rasgos fundamentales de las mismas, se realiza un repaso sobre la Dependencia Financiera y su importancia en el Federalismo Fiscal. Al final del capítulo, se utiliza la teoría del Neoinstitucionalismo económico, la cual concuerda con nuestro enfoque y da una solidez teórica a esta investigación.

### **1.1. Rasgos fundamentales de las teorías de Federalismo Fiscal**

Como un subcampo de las finanzas públicas, el Federalismo Fiscal se ocupa de la estructura vertical del sector público; trata mediante análisis positivos y normativos, las jurisdicciones de los diferentes niveles de gobierno (asignación de funciones) y las formas en que estos se relacionan de manera horizontal a través de instrumentos fiscales (Oates, 1999: 1120)<sup>4</sup>

En estricto sentido, se parte de un sistema fiscal federal<sup>5</sup> el cual opera en varios niveles de gobierno llamado *hacienda multijurisdiccional*, se trata de un sistema federal de múltiples unidades delimitadas en tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) las cuales tienen definidas jurisdicciones en las actuaciones en materia fiscal y provisión de bienes públicos (Rosen, 2002).

#### **1.1.1. Teoría Económica del Club.**

James Buchanan (1965) desarrolló una teoría de provisión de bienes públicos suponiendo que las personas se agrupan en comunidades de manera voluntaria (lo que él denomina “clubes”) donde comparten tanto costos como beneficios de los bienes públicos que los

---

<sup>4</sup> El autor precisa que el uso económico del término difiere del uso en la ciencia política el cual es independiente de la constitución formal que garantiza cierto rango de autonomía y poder a cada nivel de gobierno, donde la idea básica es la alineación de responsabilidades y los instrumentos fiscales de cada nivel de gobierno, no solo como cuestión presupuestal sino como relaciones intergubernamentales verticales.

<sup>5</sup> Un sistema federal no sólo basa su accionar en asuntos de la vida económica, sino que intervienen los factores políticos mediante el ejercicio de la democracia vía sufragio, mecanismo comúnmente utilizado por el cual los individuos revelan sus preferencias sobre la provisión de bienes y servicios públicos.

miembros quieren consumir. Supone que los bienes pueden no ser puramente privados y puramente públicos e incorpora el tiempo del consumo; que todos los individuos tienen las mismas preferencias, al mismo tiempo que las revelan a los demás miembros, desean participar de igual manera en los costos y los beneficios del club y es posible la exclusión<sup>6</sup> en los bienes.

Debido a que el autor parte de un análisis neoclásico, describe como una comunidad óptima en el sentido de Pareto, aquella en la que se satisface la condición de que el costo marginal se iguala al beneficio marginal, en lo que respecta al número de miembros con el nivel de bienes y servicios que la comunidad ofrece (Rosen, 2002).

La principal aportación de Buchanan consiste en **teorizar un sistema de distribución de bienes públicos**; fue el primero en incorporar el concepto de *club-comunidad* como sinónimo de unión de preferencias y definió, en ese sentido, la eficiencia (en sentido de Pareto) de una comunidad con un análisis microeconómico.

Pese al gran avance de teorizar la provisión local de bienes y servicios públicos, este análisis queda rebasado al incorporar los costos de transacción en los que incurren los individuos al agruparse, además, de la exclusión surge el problema del *free-rider*, definido como la condición en la cual, los individuos consideran que la exclusión óptima no es posible y a su vez, se benefician de los bienes o servicios que provea el club sin incurrir en ningún costo.

### 1.1.2. Modelo de Tiebout

Para Tiebout (1956) los bienes de consumo colectivo (bienes públicos puros) son aquellos que cuando son consumidos por una persona no disminuyen las oportunidades de consumo por otra, además pueden tener externalidades positivas para otros individuos los cuales no consumen directamente el bien<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Como lo menciona Buchanan (1965) la teoría del club es también una teoría de la exclusión óptima, si la no exclusión es característica de algunos bienes por atributos físicos esta teoría queda muy limitada, este supuesto se justifica con derechos de propiedad lo suficientemente flexibles para permitir la exclusión física.

<sup>7</sup> Véase Anexo 1. Tipos de Bienes

Considera a los individuos como *consumers-votants*<sup>8</sup> debido a la relación que tienen con el principal<sup>9</sup>. El principal encargado de la provisión pública (gobierno) desea averiguar las preferencias de los *consumers-votants* para que la provisión de bienes y servicios, así como el cobro de impuestos, sean los adecuados.

No existe en el modelo, un mecanismo eficiente mediante el cual se obligue a los individuos a revelar sus preferencias por los bienes públicos que desea, debido a que el comportamiento racional es el de un *free-rider*<sup>10</sup>. El método actual para solucionar este problema es un mecanismo político, el cual se basa en un “votante típico o medio”<sup>11</sup> que representa a una comunidad.

La idea central del modelo radica en que los individuos son totalmente móviles y pueden trasladarse a una comunidad donde se adecuen sus preferencias con los bienes públicos ofrecidos por la misma, en palabras del autor los individuos “*votan con los pies*” bajo los supuestos siguientes;

- ✓ los individuos tienen pleno conocimiento de los bienes públicos suministrados y de la recaudación a la cual está obligada cada comunidad;
- ✓ hay un gran número de comunidades (clubes con diferentes propuestas fiscales);
- ✓ no se consideran restricciones por empleo y los bienes públicos se financian con impuestos sobre la propiedad;
- ✓ hay restricciones físicas ligadas a la urbanidad y existe un mecanismo de atracción por parte de las comunidades mediante los costos (impuestos), lo cual garantiza que las comunidades lleguen a un tamaño óptimo (semejante al mecanismo de precios de la competencia perfecta).

---

<sup>8</sup> Referencia a su calidad de ciudadanos y contribuyentes, lo que implica que los individuos deben de incurrir en costos a manera de impuestos y así generar una obligación de contrapartida con el principal (gobierno).

<sup>9</sup> En la teoría contractualista (Ayala, 1996) se define al *principal* como aquel individuo que participa en el intercambio, mediante un contrato, el cual detenta los derechos de propiedad de un activo o realiza la función administrativa más importante.

<sup>10</sup> Rosen (2002:64) lo define como “incentivo a dejar que otros paguen al tiempo que uno disfruta de los beneficios”, Savas (1989:80) lo define como: “utilizar plenamente estos bienes [públicos] sin pagarlos y sin contribuir con una parte justa del esfuerzo que se requiere para suministrarlos”

<sup>11</sup> El teorema del votante medio, implica que un votante mediano representa a la mayoría de las preferencias de una comunidad donde el resultado de una votación, como medida democrática de elección de una canasta de bienes públicos, se corresponde con las preferencias medias de la comunidad (Rosen, 2002:114-116)

Con este modelo, Tiebout convierte los bienes públicos, esencialmente, en bienes privados suministrados públicamente (Rosen, 2002:469-470)

La aportación de Tiebout (1956), es la incorporación de la idea de **heterogeneidad fiscal** de los *clubes-comunidades* descritos por Buchanan (1965).

Tiebout, al asumir que la provisión se hace mediante un sistema federal, acepta que el nivel local de gobierno se “adapta” mejor que el gobierno federal a las necesidades de gasto en bienes públicos que se proporcionan en un *área de beneficio*<sup>12</sup> las cuales reflejan las preferencias de la población de manera adecuada, menciona que los gastos locales son significativos y a menudo descuidados, con su modelo proporciona una solución similar a la de mercado, sobre nivel de gasto para los bienes públicos locales.

### **1.1.3. Teorema de la Descentralización Fiscal.**

Al incorporar al análisis de provisión de bienes públicos la forma de gobierno federal, la teoría tradicional establece una directriz general sustentada en la existencia del principio de exclusión y rivalidad en el consumo, debido a las características intrínsecas de algunos bienes y servicios públicos.

Se sostiene que el nivel central debe tener responsabilidades sobre los “bienes públicos puros” y aquellos en donde este sea más eficiente<sup>13</sup> como la función de estabilización macroeconómica, la seguridad nacional, política monetaria, cuestiones ambientales, entre otras<sup>14</sup>, debido a las limitaciones y la ineficiencia en estos tópicos de los niveles locales.

Por su parte, los niveles descentralizados de gobierno tienen su razón de ser en la provisión de bienes públicos<sup>15</sup> cuyo consumo limita a sus propias jurisdicciones (función asignación); por la cercanía con sus gobernados, los niveles locales tienen mayor información disponible sobre patrones espaciales de consumo y preferencias, por lo que estos adaptan sus niveles de gasto a las demandas de los residentes en su jurisdicción.

---

<sup>12</sup> Similar a un club-comunidad donde la función asignación descentralizada a los gobiernos subnacionales generará una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, que el nivel central de gobierno. (Musgrave, 1989)

<sup>13</sup> Más adelante se define con claridad la “eficiencia de la provisión de bienes públicos”

<sup>14</sup> Las correspondientes a las funciones de estabilización y distribución planteadas por Musgrave (1989) en donde existe un consenso entre la literatura referida a este apartado; Cabrero (2007), Oates (1973), Bojórquez y Peña (2012).

<sup>15</sup> Véase el Anexo 1. Tipos de bienes para revisar esta clasificación.



Tanto las preferencias como los costos de los bienes públicos que los individuos demandan son heterogéneos, varían de jurisdicción en jurisdicción y el suministro, por parte de los diferentes niveles de gobierno, de estos bienes, será diferente dependiendo el tiempo y lugar. Por consiguiente, la incidencia que tendrán los bienes públicos en los niveles descentralizados será divergente, dando como único resultado que los gastos locales varíen en consecuencia para maximizar el bienestar social. (Oates, 1999)

Como lo menciona Oates, el teorema de la descentralización es una proposición normativa que afirma:

“en ausencia de ahorros de costos en la provisión centralizada de un bien público [local] y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será al menos tan alto (y típicamente más alto) si se proporcionan niveles de consumo Pareto-eficientes en cada jurisdicción, en lugar de si se mantiene un nivel único y uniforme de consumo en todas las jurisdicciones” (Oates, 1972, 54, traducción propia)

El autor realiza cuatro observaciones pertinentes a su proposición:

- i. en un entorno de información perfecta, no habría necesidad de descentralización fiscal (sería posible que un planificador central asignara el conjunto de bienes públicos que maximice el bienestar de cada jurisdicción);
- ii. existen típicamente presiones políticas, las cuales limitan la heterogeneidad en la atribución de funciones;
- iii. las ganancias potenciales de la descentralización derivadas de las diferencias interjurisdiccionales de la demanda, varían inversamente con la elasticidad-precio de la demanda (si los bienes públicos tienen demandas inelásticas respecto del precio los beneficios potenciales del bienestar de las finanzas descentralizadas pueden ser mayores que en la provisión central), y
- iv. aun en ausencia de movilidad interjurisdiccional de factores, habría beneficios con la descentralización, debido al diferencial entre costos y preferencias (haciendo referencia al modelo de Tiebout).

Por último, el “nivel eficiente de provisión de bienes públicos locales”, es entendido en la literatura como aquel en el cual la suma de los beneficios marginales de los residentes de la jurisdicción sea igual a su costo marginal. (Oates, 1999 y Buchanan, 1965)

Siguiendo la idea anterior, un gobierno descentralizado puede cubrir de manera más eficiente sus funciones, pero se deben determinar los límites jurisdiccionales asignados a cada nivel de gobierno, atendiendo al principio de subsidiariedad y correspondencia fiscal.

#### **1.1.4. Principio de Subsidiariedad y Principio de Correspondencia Fiscal**

El Principio de Subsidiariedad es un término comúnmente denominado como “poliédrico” por tener sus raíces intelectuales en los ámbitos de la teología, filosofía, política y economía.<sup>16</sup> Este precepto implica que la política pública y su implementación deben ser asignadas al nivel más descentralizado del gobierno, con la capacidad de alcanzar los objetivos buscados por dicha política, abarcando en el sentido espacial los beneficios y costos pertinentes a sus residentes. (Oates, 1999) Este principio busca otorgar un grado de responsabilidad a cada orden de gobierno en la toma de decisiones y resolución de problemas públicos, asegura que cada nivel de gobierno tenga compromisos que efectivamente pueda llevar a cabo y no de un orden superior o inferior. (Cabrero, 2007, 23)

De forma más específica el Principio de Correspondencia Fiscal, se refiere a la repartición de ingresos fiscales, asociados a las necesidades de gasto, de cada orden de gobierno bajo el principio de equidad distributiva.

La diferencia entre ambos principios, radica en que el primero se refiere a la intervención política de los integrantes de la Federación, enmarcada en una serie de atribuciones específicas de derechos y obligaciones, costos y beneficios en un entorno de diversidad interjurisdiccional, el segundo, alude a la armonización de las necesidades con las capacidades fiscales de cada orden de gobierno.

Siguiendo la idea anterior, en un sistema federal como el descrito hasta ahora los distintos niveles de gobierno se valen de un pacto fiscal de asignación de derechos y responsabilidades, que mejor le competan a su jurisdicción en búsqueda de una “estructura óptima del sector público”.

---

<sup>16</sup> Para una pronta referencia sobre el término ver Boixareu, Ángel “El principio de Subsidiariedad” disponible en:

[[http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid\\_capitulos/1\\_boixareu\\_subsidariedad.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_capitulos/1_boixareu_subsidariedad.pdf)]

Este principio aplicado a la economía tiene su sustento más fuerte en la adopción del mismo en el Tratado de Maastricht (1992), documento angular del proceso de integración de la Unión Europea.

En esta teoría, se presentan dos problemas relacionados con el Principio de Correspondencia Fiscal, el cual tiene como propósito la armonización fiscal. Se trata de canalizar recursos a los distintos niveles de gobierno, atendiendo sus necesidades contra sus capacidades fiscales, por motivos de equidad distributiva (Oates, 1999, 1129), debido a la naturaleza de la propia asignación contrastada con la realidad, surgen asimetrías derivadas de la descentralización, sobre todo en países en desarrollo que presentan altos índices de desigualdad, como sigue:

- **Desequilibrio vertical**, consiste en que los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no se adecuan a sus necesidades de gasto, dadas sus atribuciones adquiridas.
- **Desequilibrio horizontal**, desigualdades regionales por su capacidad fiscal, independientemente de su esfuerzo fiscal.

Para tratar de corregir ambos desequilibrios, en las naciones Federales (EE. UU. Canadá, Alemania, Australia, México, Argentina, entre otros) se formuló como propuesta metodológica, la implementación de sistemas de transferencias de recursos del nivel federal hacia los gobiernos subnacionales.<sup>17</sup>

Como se muestra en el Mapa 1, por un lado, para remediar los desequilibrios verticales, los gobiernos subnacionales delegan, al gobierno federal, su facultad de recaudar impuestos relevantes como el de la renta o al consumo (donde son menos eficientes) a cambio de que este les haga participar en los ingresos de la recaudación total. Estas transferencias tienen un carácter resarcitorio por la delegación de responsabilidades correspondientes “originalmente” a los niveles descentralizados. Las denominadas “participaciones”<sup>18</sup> tienen como función “regresar” ingresos que son “legítimos”<sup>19</sup> de los gobiernos subnacionales y generalmente se distribuyen en función del esfuerzo recaudatorio del receptor. Por su naturaleza, este tipo de transferencias suelen ser no condicionadas ya que tienen la intención de “resarcir” al receptor por los recursos que cedió previamente (Grandet, 2014).

---

<sup>17</sup> Al respecto véase Cárdenas (2004).

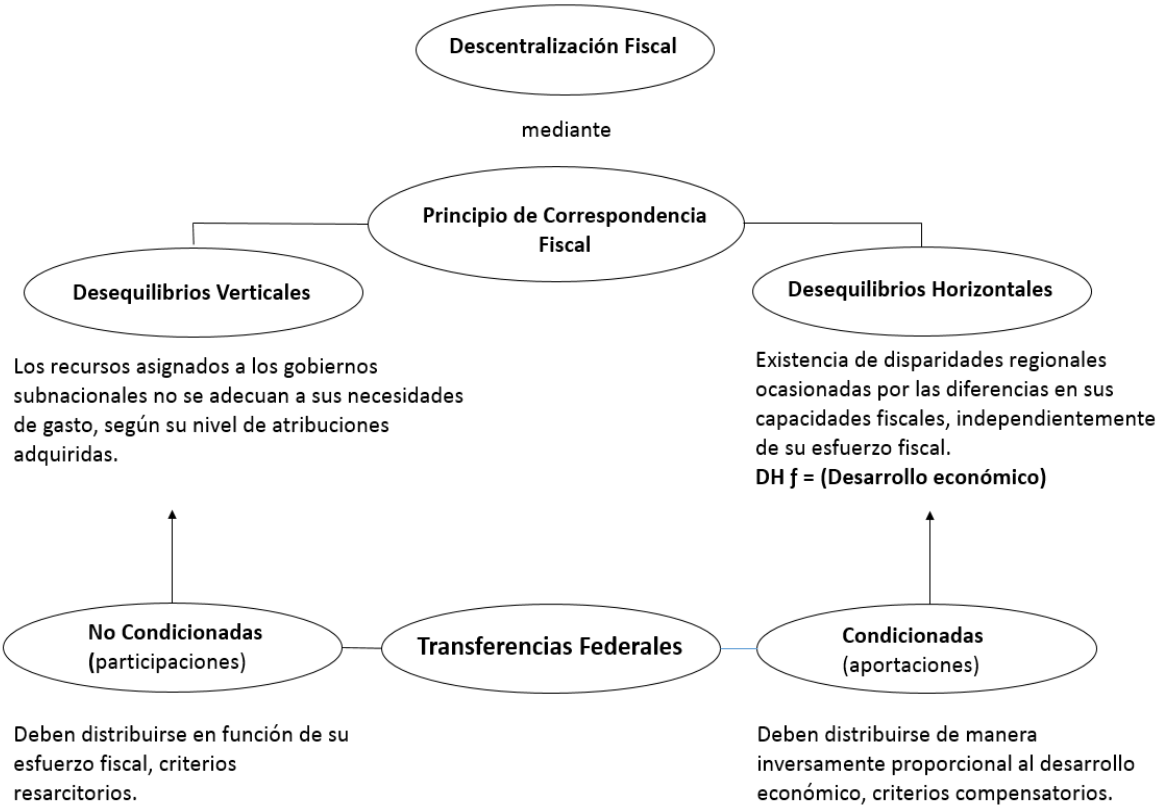
<sup>18</sup> Para el caso de México, este mecanismo de distribución surgió como para eliminar la doble tributación, en su dimensión económica, y también como sinónimo de unidad nacional, en su dimensión política. Se ahonda sobre el tema en el Capítulo 2. Marco Histórico.

<sup>19</sup> Siempre y cuando estén explícitos en el Máximo Ordenamiento como facultades tributarias de los gobiernos descentralizados.

Por otro lado, para remediar los desequilibrios horizontales derivados de la desigualdad regional fiscal, los gobiernos subnacionales deben recibir aportaciones provenientes del gobierno federal, las cuales tienen como función nivelar la capacidad fiscal entre los gobiernos subnacionales más y menos rezagados<sup>20</sup>. El modelo de descentralización marca que la distribución de aportaciones debe hacerse en función inversa del desarrollo económico regional. Por su naturaleza, las aportaciones suelen ser recursos condicionados (etiquetados), ya que el gobierno federal busca asegurar, mediante una contrapartida, que se cumplan funciones específicas con dichos recursos o fomentar ciertos comportamientos (Peña y Wence, 2011).

**MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

**Mapa 1.**



**Fuente:** elaboración propia con conceptos proporcionados por Peña y Wence (2011) y Grandet (2014)

<sup>20</sup> Cabe aclarar que en este apartado no se analizan las anomalías resultantes de la armonización fiscal, desde la perspectiva de la eficiencia las transferencias de jurisdicciones “ricas” a las “pobres” (términos utilizados originalmente por Oates para explicar este apartado) pueden tener efectos perversos relacionados a la competencia interjurisdiccional, las implicaciones políticas de la redistribución, así como su incidencia sobre el desarrollo económico.

## 1.2. Federalismo Fiscal y Dependencia Financiera.

Todos los sistemas Federales tienen un conjunto de características en común, como lo es una Constitución como norma suprema, dos o más órdenes de gobierno, sistemas de recaudación y transferencias, entre otros. Se destacan los siguientes (Cabrero, 2007, 21):

- ✓ Una distribución formal de la autoridad legislativa y ejecutiva, así como una repartición de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno, a fin de asegurar áreas de **verdadera autonomía** para cada uno.
- ✓ Normas para una representación de las distintas visiones regionales en la política federal, comúnmente asegurada por la forma en que se estructura la segunda Cámara Federal (el Senado).
- ✓ Procesos e instituciones para facilitar la **colaboración intergubernamental** para aquellas áreas en las que las responsabilidades de gobierno son compartidas o se sobreponen de manera inevitable.

En el marco del Federalismo Fiscal, las partes integrantes de un Estado Federal (Estados Federales, Municipios y Demarcaciones), obtienen mayores ingresos al tener arreglos fiscales que si no los tuvieran, en el federalismo cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar, en vez de intentar cumplir de manera aislada todas las funciones (como en un gobierno unitario) sino que ocupa en la que es más eficiente (mayor beneficio con menor costo), es este carácter del Federalismo que representa la multiplicidad de la unidad. (Peña y Wence, 2011).

Para desempeñar sus funciones y lograr los objetivos de su política pública, cada nivel de gobierno requiere de instrumentos fiscales específicos. Estos instrumentos se clasifican en: Sistemas de Tributación y Sistemas de Transferencias<sup>21</sup>.

La clasificación anterior en Sistemas, corresponde a los dos grandes rubros según el origen de los recursos financieros, en un marco de coordinación fiscal:

- A. Sistema de Tributación: se refiere a los **ingresos propios** obtenidos mediante impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que recauda directamente la Entidad Federativa.

---

<sup>21</sup> No se toman en cuenta, para el análisis, los Instrumentos de Deuda.

- B. Sistema de Transferencias: son **transferencias intergubernamentales** las cuales pueden ser Participaciones Federales, que son ingresos de libre ejecución por su carácter resarcitorio; Aportaciones Federales, recursos etiquetados destinados a diversos rubros de gasto público y sujetos a reglas de operación; o ingresos por colaboración administrativa (incentivos fiscales).

Es por esto que en todo Sistema Federal se debe determinar *la estructura vertical de la fiscalidad*, para así enfrentar el problema de asignación de impuestos; esta asignación debe atender motivos de eficiencia económica, capacidad de tributación, debe evitar la concurrencia impositiva y la competencia tributaria interjurisdiccional<sup>22</sup> y en un contexto espacial, es fundamental considerar el grado de movilidad de los factores. (Oates, 1999)

Haciendo una analogía con los conceptos proporcionados por Bojórquez y Peña (2012:4-5), se define a la autonomía estatal como: *“el derecho de la Entidad Federativa para que, libremente y dentro de su esfera de competencia, elija a sus gobernantes: administre los recursos de los cuales dispone; se otorgue sus propias normas de convivencia social, y establezca políticas locales que solucionen los problemas que atañen a la comunidad que gobierna.”* Atendiendo la definición anterior, la autonomía estatal puede ser de tres tipos complementarios: política, administrativa y financiera.

La autonomía financiera estatal ocupa un lugar primordial en la agenda del Federalismo en México, es una condición necesaria (pero no suficiente) para que existan los otros dos tipos de autonomía (Bojórquez y Peña, 2012:5)

Se define la autonomía financiera como: *“la capacidad de la Entidad Federativa para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda”*<sup>23</sup> Es decir, una Entidad Federativa se considera en calidad de dependiente respecto de la Federación, cuando necesita preponderantemente de las transferencias intergubernamentales para cumplir con las responsabilidades que le fueron asignadas a partir del pacto federal, incluso se le considera dependiente en materia financiera cuando de manera soberana no puede financiar sus necesidades básicas operativas.

---

<sup>22</sup> El cual tiende a producir un nivel generalmente bajo de esfuerzo tributario estatal o una estructura tributaria local-estatal con fuertes elementos regresivos.

<sup>23</sup> Definición de Quintana (2008:195), se realizó una analogía para al caso del Estado ya que el autor se refiere a la autonomía municipal.

La autonomía financiera implica una práctica ordinaria de Relaciones Intergubernamentales (RIG) entre los integrantes de la Federación; basándose en las experiencias históricas, Cabrero (2007:26) describe 3 modelos de RIG en los que puede encajar cualquier sistema federal: (véase Mapa 2)

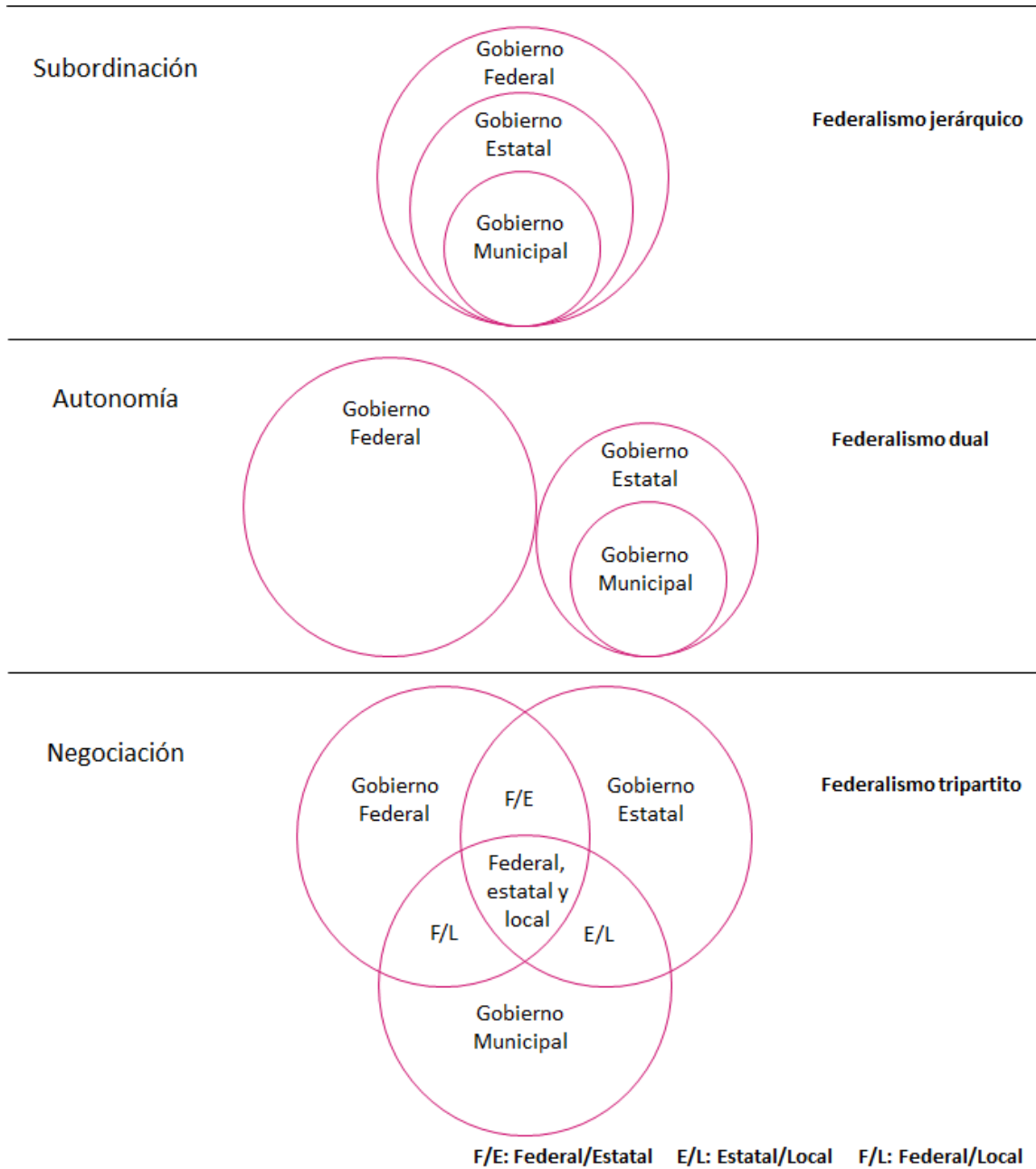
El federalismo-jerárquico se refiere a una subordinación del nivel municipal al estatal, y de este último con el federal, comúnmente utilizado en la provisión de seguridad nacional y esquemas para evitar la múltiple tributación. El federalismo-dual implica la autonomía estatal, en este modelo existe una relación bilateral, del estado con la Federación y del estado con el municipio, que está circunscrito al estado y solo se relaciona con el nivel federal de manera indirecta. En la parte inferior del mapa está el federalismo-tripartito el cual se acerca más al *foedus*<sup>24</sup> al que aspira, de manera ideal, todo sistema federal, el mecanismo de relación es la negociación horizontal entre los tres niveles de gobierno. (Cabrero, 2007:24-25)

---

<sup>24</sup> La palabra Federal proviene de la voz latina *foedus* que significa “alianza” (Cabrero, 2007:11)

## MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN UN SISTEMA FEDERAL

Mapa 2.



**Fuente:** Cabrero (2007:26)

Existe un enfoque alternativo del Federalismo, asociado con el Neoinstitucionalismo Económico, el cual retoma a la descentralización fiscal, como una alternativa de sostener una economía de mercado, productiva y en crecimiento. Es el “Federalismo que Preserva el Mercado” de Weingast (1995) en el cual:



- i. los gobiernos descentralizados tienen la principal responsabilidad reguladora de la economía;
- ii. el sistema constituye un mercado común, y
- iii. los gobiernos descentralizados enfrentan restricciones presupuestarias rígidas.<sup>25</sup>

Es de este último punto de donde surge la importancia en el estudio de la dependencia financiera para los niveles descentralizados, se recalca que una rígida restricción presupuestaria implica que los gobiernos descentralizados deben depender de las fuentes de ingreso que se le hayan sido asignadas, enfatizando la importancia de la disciplina financiera de la autofinanciación,<sup>26</sup> situación en la que deben depender básicamente de sus propias fuentes de ingresos. (Weingast, 1995:6)

Bajo esta perspectiva, las instituciones que regulan el Federalismo, coercionan a las autoridades políticas encargadas de las jurisdicciones descentralizadas a responsabilizarse de las decisiones fiscales, “*necesitamos conjuntos de instituciones formales e informales que incorporen los tipos de derechos de incentivos para los tomadores de decisiones públicos*” (Olson, 1965) por tener la facultad de encaminar la política pública de su respectivo ámbito de incidencia.

Para Weingast (1995), la frecuente dependencia financiera de las haciendas públicas locales, se traduce en decisiones políticas de una negociación entre los niveles descentralizados y el central, y no basadas en los beneficios económicos de la descentralización.

En palabras de Alison Martin y Arthur Lewis (1956): “*la debilidad del gobierno local en relación con el gobierno central es uno de los fenómenos más llamativos de los países subdesarrollados*”<sup>27</sup>. Históricamente la mayoría de los países subdesarrollados heredaron sistemas centralizados de gobierno (generalmente monarquías absolutas como el caso de la Nueva España) y estos en sus primeros años de independencia fomentaron el centralismo como sinónimo de unidad nacional. (Oates, 1993)

---

<sup>25</sup> En este enfoque, las jurisdicciones descentralizadas no son responsables de la emisión de base monetaria (no imprimen dinero), además, tienen acceso limitado al crédito. Weingast menciona que esta condición solo se cumple si el gobierno central no realiza ningún tipo de rescate financiero.

<sup>26</sup> Weingast (1995:5) menciona que esto tiene más relevancia en los países en desarrollo, donde a menudo los gobiernos descentralizados tienen un acceso muy limitado a sus propias fuentes de impuestos y otros ingresos.

<sup>27</sup> Citado por Oates (1999).

El problema de la dependencia financiera, como se ha vislumbrado, está relacionado a los efectos económicos de la Descentralización Fiscal. Desde la aportación de Oates (1973), la descentralización fiscal es preferible por cuestiones de eficiencia económica (eficiencia en el sentido de Pareto) y la aportación institucional de Weingast (1995) se basa en que un sistema federal, como una fuerza disciplinaria que restringe el accionar del sector público (el gasto excesivo y malas conductas fiscales, tiene efectos benéficos para la economía.

En consecuencia, el grado de dependencia financiera asociado a la descentralización fiscal es, en sí mismo, el resultado de un complejo de fuerzas políticas (institucionales) y económicas en las diferentes etapas del desarrollo económico.

### **1.3. Neoinstitucionalismo Económico.**

Para los objetivos de la presente investigación, se adopta una concepción neoinstitucionalista del Estado. El Estado y su accionar son endógenos al sistema económico, éste es capaz de crear y operar instituciones que afecten las relaciones económicas, al mismo tiempo que vigila el cumplimiento de las reglas que regulan el intercambio, estas restricciones institucionales y su eficacia dependen del poder coercitivo del Estado. (Ayala, 1996:316)

El Estado, bajo el enfoque de las instituciones, puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y áreas importantes, como estabilidad económica, derechos de propiedad, contratos y **coordinación económica**. (*ibídem*, p. 319)

Desde este enfoque, las instituciones se explican como una negociación colectiva que surge de un proceso político de acción concertada de los agentes. Cobran fundamental importancia los análisis de los derechos de propiedad y de la teoría contractualista. En esta teoría, se define a los derechos de propiedad como sigue: "*una institución que legitima la asignación de recursos entre los individuos y las limitaciones en la competencia de sus atribuciones, es decir, define la atribución del titular de dichos recursos (activos) a disponer de los mismos*". (*ibídem*, p.333)

De acuerdo con Ayala (1996), el sistema de derechos de propiedad (que por necesidad lo impone el Estado) es un poderoso mecanismo de coordinación económica entre agentes, por consiguiente, cuando se delimitan las atribuciones entre el Principal y la Agencia, y se atribuyen funciones de uso exclusivo a cada uno así como las áreas de oportunidad donde exista flexibilidad para la concurrencia, tendremos un nivel de desempeño económico

determinado por este sistema, por lo que se concluye que el desempeño económico está en función del sistema de derechos de propiedad.

Por su parte, los contratos son una forma de arreglo institucional sustantiva que asumen las interacciones entre el principal y la agencia<sup>28</sup> las cuales especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden transferirse, los términos de la estructura de incentivos y vigilancia de su propio cumplimiento.

Los contratos son importantes para esta investigación por su relevancia en la distribución de derechos de propiedad relacionados con la distribución de ingresos; ponen las condiciones y limitan el uso y disponibilidad de dichos recursos; los efectos sobre terceros, entre quienes recaen los costos (recaudación) y beneficios del mismo (bienes públicos).

El Neoinstitucionalismo Económico (NE) proporciona un sustento teórico en favor de la descentralización y los efectos de esta en el desempeño económico. Ayala (1996) realiza un análisis de las instituciones como estructuras de gobernación:

La presencia de estructuras de gobernación centralizadas y rígidas eleva los márgenes de decisión discrecional de los gerentes y/o burócratas, lo que da lugar a errores en la asignación de recursos y en el cálculo económico (*misallocation* y *miscalculation*) y corrupción y/o negligencia en el uso de los recursos (*misuse*). (Ayala, 1996:354)<sup>29</sup>

Como se ha mencionado, es fundamental el proceso de transferencias de derechos de propiedad y contratos (por ser los mecanismos por los que operan los instrumentos fiscales) los cuales, necesitan un sistema judicial eficiente que garantice su cumplimiento y reduzca los costos que de estos deriven. Debido a que los agentes tienen capacidad limitada para la auto-regulación, el poder coercitivo del Estado es una determinante de las relaciones efectivas entre la Agencia y el Principal. (*ibídem*, p.314)

#### **1.4. Entorno Disciplinario.**

En las relaciones contractuales mencionadas en el apartado anterior, se puede identificar a los agentes o partes involucradas en las relaciones que da la estructura institucional.

---

<sup>28</sup> Se hace referencia a los agentes que se describen en el apartado: **Entorno Disciplinario**.

<sup>29</sup> *Misallocation* significa: mala asignación

*Miscalculation*: significa cálculo erróneo

*Misuse* significa: mal uso

En un contrato cualquiera la relación entre las partes es jerárquica y asimétrica, es decir, no se trata de una relación entre iguales. En general, en el intercambio se entablan relaciones entre una parte (principal), que detenta los derechos de propiedad de un activo o la función administrativa más importante, y otra parte, (agencia o agente) que administra la propiedad de los activos o ejerce una función administrativa delegada. (Ayala, 1996:351)

En este enfoque los individuos buscan maximizar su beneficio, pero también les interesa maximizar el bienestar social, por lo que recurren a un orden institucional, el cual, permite la combinación de conocimientos y esfuerzos de coordinación económica para incrementar sus beneficios, así como evita tensiones sociales y conflictos distributivos. (ídem)

Un sistema institucional, como el descrito anteriormente, que legitime los derechos de propiedad mediante contratos entre los principales y las agencias, promueva un ambiente propicio para el intercambio así como para que se den las relaciones eficientes en la distribución, intercambio y atribución de competencias a los menores costos de transacción posibles, es decir, un sistema económico coordinado, alcanzará un nivel mayor de eficiencia y bienestar (individual y colectivo), que uno que no tuviera el mencionado arreglo institucional (ídem).

*“El caso más común que genera una relación de agencia, surge cuando el principal delega algunos derechos de propiedad a las agencias”* (ibídem, p. 352) En diversos países, incluidos México, este arreglo institucional está consagrado en un Sistema Fiscal Federal (para lo que compete a las Finanzas Públicas), el cual además de establecer derechos de propiedad en la distribución de ingresos y llevar a la cabo la asignación de responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), provee de flexibilidad a las agencias (Estados y Municipios: nivel local) para celebrar convenios de coordinación fiscal con el principal (Federación: nivel federal), las cuales tienen como objetivo evitar la concurrencia impositiva, así como armonizar los sistemas fiscales de ambos niveles, con lo cual se reducen los costos de transacción de todo el sistema.

## **2. Marco Histórico**

México se caracteriza por tener una tradición centralista, existió el centralismo con el Imperio de México-Tenochtitlán y continuó con la Nueva España. Durante el siglo XIX, las ideas relevantes fueron de unidad nacional, promoción de la paz y progreso nacional, que se institucionalizaron en las Constituciones de 1824 y 1857 y se legitimaron con el triunfo del Sistema Federal.

El siglo XX, se define por extrañar un proceso de fortalecimiento de nuestras instituciones. Con la promulgación de la Carta Magna de 1917, se consolidó la integración de una Republica Representativa, Democrática y Federal, con la que se delimitó la jurisdicción de los órdenes de gobierno, pero se mantuvo casi todo el siglo la concurrencia impositiva (Tello, 2004:10). No fue hasta 1980, que se avanzó en la delimitación fiscal y se logró la consolidación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual reguló las relaciones fiscales interjurisdiccionales, lo que marcó un antes y un después en el Federalismo Fiscal Mexicano.

El debate actual sobre el grado de descentralización fiscal, retoma todos los aspectos de lo que va del Federalismo Fiscal en México; se discuten las facultades tributarias de cada orden de gobierno, la coordinación fiscal y los sistemas de transferencias que de esta derivan, la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos de los que disponen los Estados y se incorpora un elemento fundamental, respecto de esfuerzo fiscal de los gobernadores Estatales y sus Secretarios de Hacienda. Estos conforman los aspectos más importantes en la evolución del SNCF que dieron pauta a la conformación de un Renovado Federalismo, el cual, contiene deficiencias fundamentales, como la dependencia financiera, pero que está en continuo fortalecimiento.

### **2.1. Antecedentes (Siglo XIX)**

A inicios del Siglo XIX, en presencia de la inestabilidad política que antecede la invasión de España por Napoleón en 1808, en la Nueva España un sector criollo de la población reclamaba participación en el gobierno de su territorio, el cual decían “conocer bien”, sin aspiraciones de autonomía ante la acefalia de la Monarquía Española (Pliego, 2009:4).

Por la inminente independencia de México, en la década de 1820, surge la necesidad política de la unidad nacional, por lo que se eligió adoptar un Sistema Federalista frente a la vastedad y heterogeneidad del territorio, tomando como modelo la experiencia

estadounidense y francesa. El 30 de septiembre de 1824, se adoptó, en la Carta Magna del mismo año, el Sistema Federalista Moderado y se eligieron tres poderes de la Unión, (*íbidem.* p.10) El Acta Constitutiva establecía, en su artículo 5º, la forma federal de gobierno y se enunciaron por primera vez los estados que formarían la república en su artículo 7º, “*Los estados no diseñaron el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Fue ésta la que dio origen a los estados*” (Tello, 2004:5)

En esta época, el pensamiento de Servando Teresa de Mier estuvo presente en los debates que se suscitaron en torno al sistema político-económico que debía adoptar el naciente México. Primero, reconocía que México se encontraba en una condición de “infancia política” y de retraso, en comparación con Francia y EE. UU. Segundo, reconocía la particularidad de la realidad mexicana y la importancia de su posición geográfica y con base en esas características proponía un federalismo moderado, “*un gobierno federal en el nombre y central en la realidad*”<sup>30</sup> debido a la poca ilustración y la inminente guerra frente a la amenaza expansionista norteamericana. Tercero, reconocía que un problema trascendental de la política mexicana era el de la superposición de facultades que daba como consecuencia continuos conflictos de intereses.<sup>31</sup> Por último, defiende la unidad por encima de la individualidad, sancionando que el federalismo no era resultado de la voluntad popular, al afirmar que “*al pueblo se le ha de conducir, no obedecer*” y que ante las adversidades que el país enfrentaría, el Pacto Federal habría de encontrarnos muy unidos.<sup>32</sup>

Mier proponía un Federalismo realista, adecuado para las condiciones políticas y económicas del territorio mexicano tomando como base las condiciones específicas de la región. Mostraba preferencia hacia el centralismo en la práctica, aludiendo a que una vez que se contara con una matriz institucional sólida que proporcione las condiciones para el crecimiento económico y la prosperidad política, se podría dar paso a la descentralización.

En la primera mitad del siglo XIX, persistió el debate en el congreso entre centralistas y federalistas. Con la promoción de Antonio López de Santa Anna,<sup>33</sup> se promulgan las Siete

---

<sup>30</sup> Servando Teresa de Mier. Sobre la federación mexicana, México, PRI-Comité Ejecutivo Nacional, 1987 p.3 citado por Pliego, 2009:10.

<sup>31</sup> Servando Teresa de Mier, op. cit. p.7

<sup>32</sup> Servando Teresa de Mier, op cit. p.6

<sup>33</sup> Quien fue presidente de la naciente República del 23 de marzo al 3 de agosto de 1829 (Primer periodo), del 5 de noviembre al 3 de diciembre de 1829 (Segundo periodo) y del 17 de diciembre de 1829 al 2 de enero de 1830 (Tercer periodo)

Leyes el 30 de diciembre de 1836, las cuales fueron instrumentos constitucionales para cambiar de forma de gobierno de federal a centralista, y no fue hasta 1846 que se reinstauró un Congreso Extraordinario que refundó el federalismo. (Tello, op. cit. p.13)

De los años treinta a los sesentas, el desarrollo institucional implicó, en mayor o menor medida, la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Si bien el sentido federalista se mantenía, podemos hablar de que existía un federalismo centrípeto, que al centralizar generaba las condiciones para la conformación de una nación.<sup>34</sup>

La centuria decimonónica, se caracterizó por el antagonismo entre un sistema federal y uno central, es de particular interés para el subsiguiente desarrollo del tema el triunfo irrevocable del federalismo (al menos en el nombre) con la Revolución de Ayutla de 1854, que dio como resultado la promulgación de la Constitución de 1857, se eliminó cualquier elemento centralista y desvió la atención del debate político-económico de la forma de gobierno hacia el problema del desequilibrio de las potestades de la Federación y de esta con los estados, enmarcadas en el federalismo. (Tello, op. cit. p.15)

## **2.2. De la Constitución de 1917 a la Ley de Coordinación Fiscal (Siglo XX)**

En el México decimonónico, solo era posible el progreso y la unidad nacional con un perfil políticamente autoritario y fiscalmente centralista, los Constituyentes de 1857 tuvieron la opción de delimitar las facultades tributarias o de la concurrencia impositiva, pero optaron por la segunda siguiendo el modelo Estadounidense<sup>35</sup>. En la Constitución de 1857 se deja abierta la posibilidad de la imposición de contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación (artículo 72); con lo que respecta a los estados, *“para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos”* artículo 120, (Serna, 2004:6) y por último el artículo 117 dice: *“las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”* (citado por Tello, 2004:6)

---

<sup>34</sup> Medina (1997:27)

<sup>35</sup> Para una pronta referencia véase Hamilton et. al. (1957:100), el cual contiene una recopilación de artículos del Congreso Constituyente de Filadelfia, el cual estuvo siempre a favor del centralismo. Con lo que respecta a ingresos se menciona que *“cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales”*

Lo que se quiere explicitar con los artículos enunciados es que, en el periodo 1857-1917, quedó firmemente establecida la concurrencia impositiva entre Federación y Estados, lo cual dio como resultado externalidades negativas a la economía nacional (principalmente las actividades mercantiles) derivadas de la múltiple tributación, y por primera vez una competencia fiscal interjurisdiccional. (Serna, 2004:10)

Tras el cambio de gobierno (derrocamiento de Díaz en 1911) que trajo consigo la triunfante Revolución, se promulgó una nueva Carta Magna en 1917, la cual pretendía resolver el desequilibrio de poderes reafirmando el carácter federal del Estado, ante un mayor espacio de participación política y económica en el país. (Pliego, 2009:20). Sin embargo, no se avanzó en la delimitación de potestades tributarias, se conservó la concurrencia impositiva y se fortaleció al nivel Federal con mayores atribuciones fiscales como la exclusividad de la Federación en los aranceles del comercio exterior que consistían el grueso del erario público (debido al modelo de “crecimiento hacia afuera” adoptado en esos años<sup>36</sup>)

La Constitución de 1917, engrandeció al Poder Legislativo como un mecanismo de delimitación fiscal, el artículo 73, fracción VII otorga al Congreso de la Unión la facultad para “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (...) las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones (...) en proporción que la ley secundaria federal determine”. Es en ese momento en donde surge por primera vez en el Máximo Ordenamiento, el concepto de **participaciones** en los ingresos, como mandato constitucional y no como pacto fiscal. (Tello, 2004:8)

### **2.2.1. Convenciones Nacionales Fiscales, 1925-1953**

Como una alternativa para solucionar las complicaciones de la concurrencia impositiva, la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda (actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público) convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal en agosto de 1925. En las conclusiones de esta convención, se ofrece una delimitación de los impuestos entre los niveles Federal y Estatal, dotando a la Federación de poder tributario exclusivo sobre comercio e industria y a los Estados exclusividad sobre la tributación de la tierra, actos no mercantiles, servicios públicos locales, concesiones, herencias y donaciones; ambos con un rasgo característico: los Estados debían participar en los productos e impuestos exclusivos de la Federación a una tasa uniforme, y viceversa. (Serna, 2004:11-12)

---

<sup>36</sup> Sunkel y Paz (1970) denominan a este Modelo de Desarrollo como “Primario Exportador”



Conclusiones que no se materializaron en ninguna modificación a la ley, pero que si contribuyeron al avance en la discusión sobre potestades tributarias al mismo tiempo que reflejaron los retos de la Hacienda Pública en esos años.

En 1933, se lleva a cabo la Segunda Convención Nacional Fiscal, puesto que ninguna recomendación hecha por la primera fue aprobada por el Congreso, en esencia, se trató el mismo tópico y se llegaron a prácticamente las mismas conclusiones, a excepción de un carácter territorial como base de la tributación local<sup>37</sup> y la incorporación del impuesto sobre la renta como exclusivo de la Federación. Estas recomendaciones no se convirtieron, tampoco, en iniciativas de ley y mucho menos eliminaron el esquema de concurrencia impositiva, sólo una conclusión se convirtió en reforma constitucional<sup>38</sup>; la participación de los estados en los productos derivados de los impuestos federales. (Serna, 2004:13)

En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas, envió una iniciativa de reforma a los artículos 73 y 131 Constitucionales, con el fin de establecer un régimen mixto, a saber, un sistema que tuviera una clara delimitación de potestades tributarias y que, además, permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro y viceversa. (op. cit. p. 15). Sin embargo, tampoco se convirtió en reforma y no se volvió a retomar el tema hasta 1943, cuando el Ejecutivo Federal promulgó reformas a los artículos 73 y 117 Constitucionales, con lo cual se faculta al Congreso para establecer contribuciones<sup>39</sup> en favor del Nivel Federal. (Núñez, 1981:88)

En 1947, el entonces Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal; esta vez con una idea más clara encaminada a los objetivos de la misma:

“establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí, en forma exclusiva, las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y

---

<sup>37</sup> Importante consideración para la competencia Interjurisdiccional como se menciona en el Modelo de Tiebout, basado en paquetes fiscales en diferentes territorios.

<sup>38</sup> 18 de enero de 1934. Reforma al Artículo 73, fracción X, concede a los estados y municipios la participación en ingresos derivados de la energía eléctrica, en el monto que estos acuerden con la Federación.

<sup>39</sup> Contribuciones sobre comercio exterior; recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados; especiales, energía, tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos, aguamiel, explotación y explotación forestal.

la coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales” (Núñez, 1981:88)

El Cuadro 1, contiene de manera resumida, las características más importantes derivadas de esta Convención. Los temas discutidos incluyen la delimitación impositiva (gravámenes concurrentes y exclusivos), se revisó el marco constitucional, se dieron las bases para la creación de un Plan Nacional de Árbitros y se propuso la creación de un órgano permanente que regule y haga cumplir las conclusiones adoptadas. (*ídem*)

Esta Convención sentó las bases de la Coordinación Fiscal en México, plasmadas en el ordenamiento jurídico que de esta se derivó y que fue vigente en el periodo de 1947-1979.

### ASPECTOS RELEVANTES, TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL

**Cuadro 1.**

Objetivos	Conclusiones	Ordenamiento Jurídico
<p>1. Trazar el esquema de un Plan Nacional de Árbitros, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;</p> <p>2. Planear la forma en que Federación, estados y municipios deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;</p> <p>3. determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y formulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche</p>	<p><b>a)</b> abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación. Impuesto en el cual habrían de participar los tres niveles de gobierno, en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes;</p> <p><b>b)</b> en materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios;</p> <p><b>c)</b> la hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales;</p> <p><b>d)</b> se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos; sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo;</p> <p><b>e)</b> como derechos municipales se identificaron los de: aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obrar municipales de urbanización: y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal;</p>	<p><b>I.</b> El Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República, y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales. Tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2% ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto. Este fue el origen del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país.</p> <p><b>II.</b> Se promulga la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1948.</p> <p><b>III.</b> Se promulga en 1853 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.</p> <p><b>IV.</b> Ley que otorga Compensaciones Adicionales a</p>

Objetivos	Conclusiones	Ordenamiento Jurídico
hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.	<p><b>f)</b> se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo;</p> <p><b>g)</b> se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Árbitros, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.</p>	los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, la cual entró en vigor en 1954.

**Fuente:** elaboración propia con información de Serna (2004:8-21) y Núñez (1981:89)

Por último, surgen dos consideraciones fundamentales para el entendimiento del contemporáneo Sistema de Coordinación. La primera, en 1948, el Congreso de la Unión aprobó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), la cual brinda la opción para los estados de renunciar al cobro individual de ese impuesto a cambio de recibir participaciones a una tasa fija (1.8% federal y 1.2% estatal), por lo que se celebraron, por primera vez y con motivo de poner en marcha este mecanismo, **“Convenios de Coordinación”**, contratos mediante los cuales los estados legitiman su voluntad para otorgar su derecho de cobro de ese impuesto a cambio de hacerse participar en sus ingresos. La segunda, de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 (que entró en vigor el 1° de enero de 1994), se crea la **Comisión Nacional de Árbitros** como órgano coordinador de la acción impositiva, consultor técnico y gestor del pago de participaciones. (Serna, 2004:21)

### 2.2.2. Coordinación Fiscal, 1973-1980

Los Convenios de Coordinación resultaron ser el gran remedio a las dificultades que figuraba la concurrencia impositiva, pero fue hasta el año de 1973 que todos los estados se encontraban coordinados para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, debido a los incentivos otorgados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Entre 1948 y 1970, 14 entidades rechazaron la celebración de convenios, debido a que la participación no alcanzaba a cubrir lo que, por si mismas, podían recaudar. Ante esta situación la SCHP introdujo en 1970, una sobretasa a los bienes de lujo, lo cual aumentó la participación de los estados en un 40%. (SCHP, 2010:310) El segundo factor determinante para la celebración de convenios por parte de los Estados no coordinados fue la descentralización de la administración y fiscalización del ISIM. (Núñez, 1981:91)

Se optó, al mismo tiempo, por llevar a cabo un nuevo mecanismo de dialogo entre la Federación y los Estados que consistía en reuniones periódicas de los secretarios de finanzas o sus homólogos de los estados, con funcionarios de la SHCP, llamada **Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados**, en vez de Convenciones como se venía haciendo, lo cual marcó una nueva etapa en las relaciones Federación–estados y municipios. (Tello, 2004:11)

Debido al éxito alcanzado por el nuevo sistema de coordinación se planteó, de forma voluntaria, su ampliación a modo que, entre 1973 y 1977, se llevaron a cabo 12 Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Del seno de estas Reuniones, surge por consenso la **Comisión Permanente** (formada por funcionarios fiscales de las Entidades Federativas agrupadas en regiones), y de la SChP surge el **Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)** como órgano de apoyo técnico, asesoría y consulta. (Núñez, 1981:93)

Pronto salieron a relucir los problemas del planteado sistema de coordinación, manado de la adopción del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Uno de los compromisos de gobierno del ex Secretario de Hacienda, José López Portillo, en 1976, fue precisamente una reforma fiscal ante las preocupaciones derivadas del comportamiento de las participaciones federales (monto y distribución). Para aclarar esta idea, el 71% del monto total por este rubro se destinaba, para esos años, sólo a 8 estados<sup>41</sup>, debido al componente geográfico, el cual era fundamental en el reparto de ingresos por participaciones. Lo anterior, significó la búsqueda inmediata de mecanismos alternativos que incluyeran no solo el componente geográfico, sino la capacidad financiera y el grado de desarrollo económico de las Entidades. (Núñez, 1981:94)

“En torno a esta problemática se llegó, en el transcurso de 1978, a un conjunto de definiciones básicas que quedaron plasmadas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley de Coordinación Fiscal, publicadas en el Diario Oficial d la Federación el 29 de diciembre de ese año. Esta última vertebró el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que opera actualmente” (Núñez, 1981:88)

En 1976, también se realizó un Acuerdo Presidencial para legitimar la celebración de Convenios Únicos de Coordinación con los Estados, lo cual comprometía al Ejecutivo

---

<sup>41</sup> Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua.

Federal a promover un nuevo ordenamiento jurídico para unificar y uniformar un solo procedimiento de distribución de participaciones. (Colmenares, 1999:425)

Para el 1º de enero de 1980, se formalizó la entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal<sup>42</sup> (que abrogó la de 1953) junto con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (como sustituto del ISIM), el cual solo consideraría el componente geográfico de la generación de valor agregado<sup>43</sup>. Estos hechos marcaron un parteaguas en la evolución del Federalismo Fiscal, dotando a la Federación un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones, el cual es, sin duda, la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surgido en 1980.

### **2.3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-1990)**

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980, dio origen en su Capítulo Segundo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual se estructura de “un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas (...) con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental”<sup>44</sup>

El sistema de distribución de participaciones se conformó por Fondos, los cuales, por primera vez, dispusieron del rendimiento total de los denominados “impuestos federales”<sup>45</sup> o Recaudación Federal Participable (RFP), estos fondos fueron: **a) Fondo General de Participaciones (FGP)**; constituido inicialmente con el 13% del total de la recaudación federal, distribuido con base en el Estado donde se generó el impuesto (criterio geográfico); **b) Fondo Financiero Complementario (FFC)** conformado por el 0.37% de la recaudación federal, el cual se distribuía en proporción inversa al desarrollo económico de cada Estado

---

<sup>42</sup> Un año después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, como prórroga para brindar asesorías e informar a los Funcionarios Estatales los beneficios de este nuevo Sistema de Coordinación Fiscal. (Núñez, 1981:88)

<sup>43</sup> Esto debido a la problemática que causaba el ISIM, al gravar todas las operaciones de compra-venta, es decir, existía un “efecto en cascada” el cual consiste en una duplicación de la imposición por este rubro, al gravar cada proceso que adhiere valor al producto intermedio, similar al cálculo del Valor Bruto de la Producción (VPB), estimación bien conocida en las Cuentas Nacionales.

<sup>44</sup> Página electrónica del SNCF Disponible en [<http://www.sncf.gob.mx/organisms/default.aspx>] Consultado el 15 de diciembre de 2016 02:19 pm.

<sup>45</sup> Impuesto; Al valor agregado, sobre producción y consumo de cerveza, sobre embasamiento de bebidas alcohólicas, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolina, sobre enajenación de vehículos nuevos y sobre tenencia o uso de vehículos. (Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la SCHP y el Estado de México: Sexta Clausula. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1979)

(criterio de equidad), y **c) Fondo de Fomento Municipal (FFM)**, creado con el 96.7%, del 95% del rendimiento derivado del derecho adicional del 1% sobre el Impuesto General en Exportaciones de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados, también distribuido con un criterio de equidad.<sup>46</sup> (Núñez, 1981:96)

Como una disposición recíproca y de contrapartida que legitimaría la voluntad de cooperación entre los Estados y la Secretaría de Hacienda, la LCF dotó al SNCF con la facultad de celebrar contratos en materia fiscal:

- i. **Convenios de Adhesión**, como requisito para formar parte integrante del mismo,
- ii. **Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal**, con los cuales la Federación delega a las Haciendas Estatales la administración de diversos impuestos, y a las Haciendas Municipales recaudación, devoluciones, prorrogas y autorizaciones. (Núñez, 1981:99)

Los órganos creados por la LCF para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, fueron los siguientes:

- 1) **La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales**, (como sucesora de la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP), integrada por autoridades fiscales de los Estados y facultada para actualizar el SNCF;
- 2) **La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales**, conformada por autoridades de la SHCP y representantes de 8 Estados, quienes tenían la tarea de vigilar el régimen de distribución de participaciones y;
- 3) **El INDETEC**, creado en 1973, pero ahora dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (organismo público), conformado por un Director General, una Asamblea General y un Consejo Directivo. (LCF, 1980, varios artículos)

### **2.3.1. Ajustes fiscales, 1990**

En los primeros años de funcionamiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se vislumbraron algunos problemas relacionados a la eficiencia recaudatoria y la distribución de participaciones.

---

<sup>46</sup> A su vez, cada Estado debía distribuir, por lo menos, el 20% de los ingresos obtenidos por estos tres fondos a los Municipios en su jurisdicción. Esta coordinación dio paso a un Federalismo con Autonomía, es decir, la Federación eliminó la relación directa con los Municipios en materia fiscal, obligando a estos a coordinarse con los Estados (Artículo Sexto, Ley de Coordinación Fiscal, 1980)

En primer lugar, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) proponía eliminar la excesiva concentración del ingreso por participaciones redistribuyendo su rendimiento de manera más equitativa, mediante un componente dinámico incorporado al Fondo General de Participaciones (FGP), el inconveniente surge por el componente geográfico y la administración compartida de dicho impuesto. En palabras de Pedro Aspe:

“la mayor recaudación que podía lograr una entidad se transformaba en su mayor parte en recaudación o participaciones que beneficiaban a otros, y porque bastaba que una o dos de las entidades en que se concentraba más de 60% de la recaudación que, sin motivación directa para recaudar, flaqueaban en su ánimo administrativo, y era fácil que así sucediera, para que el conjunto de estados y la federación misma se vieran perjudicados en sus ingresos”<sup>47</sup>

Se recalca que la principal debilidad estructural del IVA, en sus primeros años, fue su incapacidad para estimular el esfuerzo recaudatorio, aunado a que su componente geográfico y su descentralización, no aprovechaban el potencial recaudatorio óptimo del impuesto. (Colmenares, 1999:419)

Entre 1988 y 1989, se creó el Fondo Ajustado con el 30% de la recaudación del IVA y se elimina el Fondo Financiero Complementario (FFC). Este mismo año, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide adoptar la administración centralizada del IVA, realizando la recaudación mediante el sistema bancario y pagando las participaciones mediante estimaciones ajustadas. Como consecuencia inmediata se incrementa el FGP para 1989, y los Estados cuentan con mayor liquidez por las estimaciones compensadas, por otro lado, la desaparición del FFC generó efectos negativos al disminuir la equidad en la distribución. (Colmenares, 1999:428)

Para 1990, el Estado de Oaxaca presentó una propuesta de cambio en la Fórmula de Distribución de Participaciones<sup>48</sup> que entró en operación el 1° de enero de 1991, debido a que “*era urgente eliminar los efectos negativos de la transición*”. Esta modificación incorporó el criterio del extinto FFC (inverso al desarrollo económico) en la tercera parte del FGP. (Colmenares, 1999:422)

---

<sup>47</sup> Pedro Aspe, en Memoria de la XXIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chihuahua, junio de 1992, citado por Colmenares (1999)

<sup>48</sup> David Colmenares Páramo, “Propuesta para ajustar el régimen de transición de las participaciones federales en el periodo 1991-1994”, Memoria de la XXII Reunión de Funcionarios Fiscales, Huatulco, Oaxaca, julio de 1990.

## TRANSICIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP), 1991-1994

**Cuadro 2.**  
(porcentajes)

	1991	1992	1993	1994
Primera parte (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte (asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte (inversa per cápita del FGP)	9.66	9.66	9.66	9.66

**Fuente:** recuperado de Colmenares, 1999, p. 423

Con la nueva fórmula, se buscó una transición no violenta, quedando tres criterios en la distribución del Fondo General de Participaciones: el primer componente, en proporción directa al número de habitantes por entidad; el segundo, un componente recaudatorio, y el tercero como criterio de equidad distributiva (véase Cuadro 2).

A mediados de la década de 1990, se transfirió la administración del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) a las Entidades Federativas (Grandet, 2014) y se adhieren al SNCF nuevos fondos de recursos etiquetados, de carácter compensatorio.

### 2.3.2. Transferencias Condicionadas, 1997

A finales de 1997, se le adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal la figura de Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios, denominado Ramo General 33<sup>49</sup> (atendiendo a la clasificación administrativa del gasto). Se reiteró el compromiso con la descentralización de recursos y responsabilidades (el denominado *nuevo federalismo*) al dotar a los Estados y Municipios de una mayor capacidad de respuesta ante las necesidades de cada jurisdicción. Antes de 1998, los esfuerzos por la descentralización del gasto eran aislados, las transferencias etiquetadas entre Entidades y la Federación se realizaban por medio de convenios heterogéneos en los cuales, se determinaba el monto transferido por cuestiones políticas e inerciales. Por lo anterior, “*es preciso anotar que la creación del Ramo 33 consistió básicamente en ordenar los convenios mencionados*” (Chiapa y Velázquez, 2011:28). Se trataba de contar con reglas claras y precisas (formulas) que dieran

<sup>49</sup> Surge de la integración de programas y recursos de; Ramo 12, salud; Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas en Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional (CEFP, 2006:5)



certidumbre a las Entidades Federativas sobre los montos y las reglas de operación de los recursos transferidos. (*Ídem*)

El Cuadro 3, muestra la propuesta original del Ejecutivo Federal, el Dictamen Aprobado por el Comité Dictaminador y los Fondos que se agregaron en los años 1999 y 2008.

### ESTRUCTURA DEL RAMO 33, 1997-2013

<b>Cuadro 3.</b>		
<b>Ramo 33</b>	<b>Año</b>	<b>Fondos de Aportaciones</b>
<b>Iniciativa Ejecutiva</b>	<b>del 1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Educación Básica</li> <li>❖ Servicios de Salud</li> <li>❖ Infraestructura Municipal</li> </ul>
<b>Dictamen aprobado</b>	<b>1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)</li> <li>▪ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)</li> <li>▪ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)</li> <li>○ Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)</li> </ul> </li> <li>▪ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)</li> <li>▪ Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fondo para la Asistencia Social (DIF)</li> <li>○ Fondo para Infraestructura Educativa Básica</li> <li>○ Fondo para Infraestructura Educativa Superior</li> </ul> </li> </ul>
<b>Agregados</b>	<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)</li> <li>• Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)</li> </ul>
	<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)</li> </ul>
	<b>2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sustituye el FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*</li> </ul>

\*Reforma a la LCF en Diario Oficial de la Federación 9 de diciembre de 2013, artículo 25, fracción I

**Fuente:** elaboración propia con información de CEFP, 2006:8-10, Chiapa y Velázquez, 2011)

Estos fondos se componen de recursos etiquetados (sujetos a Reglas de Operación y fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación).

Este proceso de descentralización se propuso como un mecanismo para nivelar la capacidad fiscal de los Estados más rezagados, así como para garantizar el desarrollo social mediante la prestación de servicios en materia de educación, salud, infraestructura, entre otros, implementando la política fiscal a través de los gobiernos estatales.

El Ramo 33, se conformó originalmente por 5 fondos (véase Cuadro 3) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se conformó con los recursos provenientes del Ramo 25 Aportaciones para Educación Básica en los Estados, creado en 1993 a raíz de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. (Chiapa y Velázquez, 2011: 29)

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), tiene sus antecedentes en la integración y los objetivos del Consejo Nacional de Salud, por decreto presidencial en 1995. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se remonta al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual fue un programa para atenuar los impactos negativos por los ajustes del modelo económico (crisis iniciada en 1982), el cual basó su accionar en tres ejes: bienestar social, producción y desarrollo regional. (CEPAL, 2003: 21)

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) surgieron como una ampliación de la Comisión Dictaminadora a la propuesta original del Ejecutivo, el primero nace como una propuesta del Poder Legislativo, con el objetivo de fortalecer las haciendas públicas municipales (apoyando en el cumplimiento del artículo 115 constitucional) / (ASF, 2017: 6-7) ; el segundo, se conformó con los recursos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Programa Federal de Construcción de Escuelas, por lo cual tiene como objetos la asistencia social y la infraestructura educativa. (Chiapa y Velázquez, 2011:29)

En 1999, se añadieron dos fondos más, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) con recursos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) como resultado de la formalización de los convenios de coordinación en materia de seguridad pública. (ídem)

Fue hasta 2007, como resultado de la transformación del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 23), que se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual destina sus recursos a la infraestructura y al pago de la deuda pública. (ibídem, p.30)

### **2.3.3. Convención Nacional Hacendaria, 2004**

A principios del Siglo XXI, México se hallaba en un momento de transición que trajo consigo la alternancia política, por primera vez el Presidente electo para el periodo 2000-2006, provenía de un partido distinto al Revolucionario Institucional. Ante esta situación, y como un mecanismo democrático de participación ante los problemas comunes que arraigaban las haciendas públicas estatales, se crea la **Conferencia Nacional de Gobernadores<sup>50</sup> (CONAGO)**.

En un principio la CONAGO surge como un foro permanente para el fortalecimiento del federalismo en México, impulsó una reforma hacendaria que apostaba por la descentralización y la delegación de potestades tributarias a estados y municipios.<sup>51</sup>

El 20 de agosto de 2003, se emitió en el seno de la CONAGO la “Declaración de Cuatro Ciénegas”<sup>52</sup> mediante la cual, se convoca por consenso a la realización de la primera Convención Nacional Hacendaria en 2004, ante la necesidad de una renovación del sistema federal mexicano. Se convocó a esta Convención con el objetivo general de construir un federalismo renovado, mediante una reforma hacendaria que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los tres órdenes de gobierno, “una reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país”<sup>53</sup>

Los temas que se trataron en la convención se dividieron en 7 Mesas de Análisis y Propuestas como sigue:

---

<sup>50</sup> Su antecedente inmediato fue la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) constituida a iniciativa del ex Gobernador priista de Tlaxcala, Alfonso Anaya, el 23 de octubre de 1999, para atender principalmente el problema del déficit presupuestal de las haciendas estatales. (véase ¡Que Paradoja! Anago-Conago disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/07/13/que-paradoja-anago-conago/> )

<sup>51</sup> Colmenares, D. (25 de noviembre de 2016) Por qué se crea la Conago. El Financiero. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/por-que-se-crea-la-conago.html>

<sup>52</sup> Como resultado de la Segunda Reunión Extraordinaria de la Conago, en la que participaron el Presidente de la República y los Gobernadores y Representantes de Gobierno de las 32 Entidades Federativas.

<sup>53</sup> Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, p.8

## MESAS DE ANÁLISIS Y PROPUESTAS POR TEMA DE LA CNH

Cuadro 4.

	Temas	Propuestas Ejecutivas
<b>Temas nodales</b>	1. Gasto Público	155
	2. Ingresos	18
	3. Deuda Pública	14
	4. Patrimonio Público	17
<b>Modernización Institucional</b>	5. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria	15
	6. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales	100
	7. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.	22

**Fuente:** elaboración propia con información de CNH, 2004

Los Órganos de la CNH<sup>54</sup> llevaron a cabo 437 reuniones de trabajo y se generaron un total de 451 documentos, de los cuales: 341 se convirtieron en Propuestas Ejecutivas, distribuidas entre las 7 Mesas de Análisis y agrupadas en 50 acciones. (CNH, 2004)

Se considera que los objetivos centrales de la Convención son los siguientes: “generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario”, así como “Proponer cambios a la legislación secundaria” que transite las relaciones intergubernamentales hacia un federalismo hacendario que, en otras palabras, se trata de la transformación en derecho positivo de las propuestas de la Convención. Tan solo se materializaron como modificaciones a la legislación los temas siguientes:

- **Transparencia.** Se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la LCF, para que el calendario, porcentaje, formulas y variables utilizadas del FGP y FFM sean publicados en el Diario Oficial de la Federación y los Periódicos Oficiales de las Entidades Federativas.<sup>55</sup>
- **Ingresos.** Se reforma el artículo 9-A de la LCF<sup>56</sup>, con lo que se faculta a los Estados para celebrar convenios de colaboración administrativa, para recibir el

<sup>54</sup> Dirección Ejecutiva, Consejo Directivo, Coordinación Técnica, Mesas de Análisis y Propuestas, y Comisiones Técnicas.

<sup>55</sup> DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2003

<sup>56</sup> DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2003

100% de los ingresos por puentes de peaje operados por los mismos (haciendo participar a sus Municipios con el 50%).

- **Gastos.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 44 de la LCF<sup>57</sup>, para incluir criterios poblacionales, penitenciarios y de modernización tecnológica al FASP.

Estas modificaciones a la Ley, quedaron rebasadas por los ambiciosos objetivos perseguidos por esta Convención, la modificación esperada era un cambio en las fórmulas de participaciones que fomentara una mayor recaudación propia, con componentes principalmente resarcitorios, se buscaba la distribución clara de los fondos de transferencias, responsabilidad hacendaria en el gasto subnacional, mayor disciplina financiera en el manejo y contratación de la deuda subnacional e incentivos a la transparencia y rendición de cuentas, entre otros, por lo cual se concluye que no se logró un cambio sustancial que fortaleciera las finanzas públicas ni se identifican las bases de una transición a un federalismo hacendario.

#### **2.3.4. Reforma Fiscal, 2007**

Ante la insuficiente adaptación de las recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria a la legislación mexicana, se hicieron evidentes dos situaciones que entrañaban los vicios del Sistema de Transferencias:

La primera, se refiere a la dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales, respecto de las transferencias federales. El segundo, dio cuenta que el mecanismo de distribución que a la fecha se había utilizado, no incentivó el crecimiento económico ni la recaudación locales (Peña y Wence, 2011:88). Lo anterior, dio como resultado una serie de modificaciones a diferentes leyes secundarias en materia de impuestos, derechos y convenios de coordinación fiscal<sup>58</sup>, denominadas, Reforma Fiscal 2007.

“el objetivo de la reforma de 2007 es corregir los incentivos que se desprendían de las participaciones y aportaciones federales, con el fin de fomentar el desarrollo de las entidades federativas, pero sin desincentivar el esfuerzo tributario local” (Peña y Wence, 2011:90)

---

<sup>57</sup> DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2005

<sup>58</sup> Publicadas en el en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.

Con lo que respecta a las participaciones, a partir de esta Reforma, el Fondo General de Participaciones quedó estructurado en un 60% con un criterio resarcitorio (en función del crecimiento económico) y 40% con un criterio recaudatorio (30% en función del esfuerzo recaudatorio y el 10% restante en función del peso relativo de la recaudación respecto al total nacional). Por su parte, al Fondo de Fomento Municipal se le incorporó un coeficiente que mide la mejora en la recaudación predial y derechos de agua. (*ibídem*, p. 89) Así mismo, se incorpora para el ejercicio fiscal 2008, el Fondo de Fiscalización (FOFIE) el cual se crea para fomentar las acciones de fiscalización locales.

Por su parte, las aportaciones fueron modificadas también para robustecer su criterio compensatorio. Se modificó la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), de manera inversa al PIB per cápita y se incorporaron al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), elementos de rezago y calidad en la educación (*idem*).

### **2.3.5. Reforma Fiscal, 2014**

La Reforma Fiscal de 2007, significó un avance en el mejoramiento del SNCF, sin embargo, no logró acabar con los problemas que dieron origen a la misma (la dependencia financiera y la estructura de la distribución de transferencias). A estas debilidades sistémicas se enuncian otras dos, identificadas por la observancia de la propia operación del sistema de transferencias: el primero, es la necesidad de rendir cuentas como mecanismo ante la incertidumbre; el segundo se refiere al incremento explosivo de la deuda pública estatal<sup>59</sup>.

En el año 2012, se dio un paso hacia la descentralización de potestades tributarias, al eliminar el cobro de la tenencia a nivel federal dejando la decisión a los estados<sup>60</sup>. Por el lado del gasto, para el año 2013, se centralizó el gasto en la nómina educativa con la sustitución del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), por cuestiones de eficiencia económica. (Grandet, 2014)

---

<sup>59</sup> Las obligaciones financieras para los estados crecieron 158.91% entre 2007 y 2013 (Cálculo propio con datos de Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos, Transparencia Presupuestaria)

<sup>60</sup> 22 estados lo mantuvieron de los cuales 16 cuentan con subsidio parcial. 10 estados lo eliminaron o lo subsidiaron de forma total. (Grandet, 2014:91)

Por lo anterior, se realizó una nueva Reforma Fiscal para 2014, con la cual se pretendía transitar a un federalismo fiscal más autónomo y responsable (resaltando los problemas de rendición de cuentas y responsabilidades financieras de los estados).

Las disposiciones jurídicas más importantes se enuncian de la manera siguiente:

- Se sustituye al FOFIE por el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), quedando este último conformado por el 1.25% de la RFP que a su vez reemplaza los indicadores de recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) por indicadores de crecimiento de la recaudación propia.
- Se reforma el artículo 3-B de la LCF, para que la recaudación estatal del ISR (para las entidades que tengan convenio con la Federación) reciban el 100% de los ingresos por este impuesto, de los trabajadores estatales. (Grandet, 2014)

Sin embargo, esta reforma no cambió la estructura de recaudación ni generó nuevas facultades tributarias a los estados. (Grandet, 2014:90)

### 3. Marco Jurídico (Institucional)

Las relaciones implícitas en el argumento de esta investigación son de tipo: agente-principal, las cuales se realizan a manera de limitaciones impuestas que dan margen a las elecciones individuales de los agentes, en un marco institucional formal<sup>61</sup>. Las limitaciones formales, para los Estados Unidos Mexicanos se consagran en legislaciones escritas, que son de observancia obligatoria y a las cuales el Estado obliga su cumplimiento mediante restricciones y sanciones.

“La actividad financiera del Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho público. Primero porque ella implica la administración del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y segundo porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de realizaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.<sup>62”</sup>

De acuerdo con el ordenamiento propuesto por Hans Kelsen<sup>63</sup> se enuncia a continuación el marco institucional rígido que regula la actividad financiera de los Estados con la Federación en el marco del Federalismo.

#### 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Artículo 31º fracción IV;
- Artículo 42º (*Ingrediatur omne article*);
- Artículo 73º fracciones VII, VIII, XXVIII, XXIX, XXIX-W;
- Artículo 74º fracciones IV;
- Artículo 115º fracciones II, III, IV;
- Artículo 117º fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX;
- Artículo 118º fracción I;
- Artículo 124º (*Ingrediatur omne article*) y
- Artículo 131º (*Ingrediatur omne article*).

---

<sup>61</sup> North (1993) define las instituciones como “Las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”, mismas que clasifica en formales e informales.

<sup>62</sup> Sanchez, Jose. (2005) “Nociones de Derecho Fiscal” Editorial Pac, México.

<sup>63</sup> Para una pronta referencia véase Muñoz, Laura. (2011). “Sobre la teoría pura del derecho y la verdadera pirámide planteada por Hans Kelsen” en Revista de la Facultad de Derecho, México No. 256 pp. 173-187



### 3.2. Principios Constitucionales de la Contribución

**Legalidad:** (*Nullum tributum sine lege*) dispone que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Artículo 31º, fracción IV).

**Obligatoriedad:** Es el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto (deudor) debe dar a otro sujeto que actúa ejercitando el poder tributario (acreedor), sumas de dinero determinadas por la ley.

**Vinculación con el gasto público:** Este principio es justificación de la obligación tributaria, consistente en destinar al gasto público el ingreso captado.

**Proporcionalidad y equidad:** El artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, establece que, al contribuir a los gastos públicos, los causantes deben hacerlo de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**Residencia:** la tributación está vinculada al lugar de residencia del causante, establecido en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 9º.

**Anualidad:** Este principio está consagrado en el artículo 74 fracción IV constitucional al establecer que la Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo las contribuciones que a su juicio convengan, de igual manera el artículo 73 fracción VII faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

**Rectoría del Estado:** Establece el artículo 25 constitucional que: “corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, además, señala que el que el estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional”.

### 3.3. Constituciones Políticas de los Estados de la Federación

Las Constituciones de los estados, reglamentan y legalizan la estructura de los Gobiernos Estatales y Municipales, su administración y las facultades de sus órganos.

Las constituciones locales deben ceñirse a la Constitución Federal, establecido en el artículo 41º, el cual, prevé la existencia de constituciones locales y que a la letra dice: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimos interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, en las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. De esta manera en correlación con la Constitución Federal, las Constituciones Estatales reconocen a su vez la personalidad jurídica de los Municipios.

### **3.4. La Coordinación Fiscal en la Legislación Secundaria**

El pacto fiscal se legitima en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que tiene por objeto general el coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así con los municipios y demarcaciones territoriales (artículo 1º); para lo cual se valdrá en lo siguiente:

- establecer la participación que corresponda a las 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.

En el artículo 2º se delimita la Recaudación Federal Participable, que es aquella de la que se valdrá la Federación para distribuir entre las entidades federativas adheridas previamente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los artículos 2º, 3º y 4º delimitan la distribución de los fondos de participaciones (que originalmente eran los únicos que formaban parte del pacto fiscal) que se distribuirán en las entidades federativas coordinadas, asimismo el artículo 6º establece que la distribución municipal será siempre al menos del 20%.

Los capítulos II y IV aborda la estructura, la conformación de los organismos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De esta Ley se deriva la conformación de los siguientes organismos:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal

Por último, se adicionó en 1997, a la LCF, un capítulo V de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales, de los ramos: 12, Salud; 25, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional (CEFP, 2006:5).

Cabe aclarar que las limitaciones formales son complemento de las informales, las cuales, surgen como normas morales de interacción de los individuos como seres sociales. Pese a que estas últimas son de difícil mención, debido a la complejidad de la sociedad mexicana, son fundamentales en el funcionamiento del sistema económico-político; ya que la conjunción de ambas da como resultado el desempeño económico. (North, 1993, 75)

### **3.5. Bases Constitucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Con la pertinente revisión al sustento jurídico del Sistema Federal Fiscal, nos encontramos que nuestra Carta Magna se vale en los artículos 117 y 118 de prohibir a las entidades federativas gravar el tránsito de personas, la entrada de mercancías a su territorio, gravar la producción entre otras actividades<sup>64</sup> relacionadas al ámbito jurisdiccional federal. La prohibición expresa sobre la carga impositiva, en parte, está relacionada con la facultad privativa de la Federación que el artículo 131 constitucional otorga sobre las mercancías de importación y exportación asociada a la libre movilidad de factores, también, se enuncian para que las leyes orgánicas no caigan en contradicción con disposiciones federales.

Por otro lado, mediante el artículo 73 fracción XXIX, se faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación. Si bien, este artículo establece las materias sobre las que se puede gravar, no realiza la distribución de las mismas potestades, es aquí donde tiene su fundamento la concurrencia y la coordinación al explicitar que las Entidades Federativas “deberán

---

<sup>64</sup> Artículo 117 Constitucional Fracciones IV, V VI, VII, VIII y XV y Artículo 118 Constitucional Fracción I.

participar en las contribuciones especiales<sup>65</sup> y que éstas harán participar a sus municipios, delegando la distribución a la legislación secundaria”. De esta misma forma, el artículo 124 constitucional, que a la letra dice: “*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias*” concede el resto de las contribuciones no contempladas de manera expresa en la Constitución, al nivel Estatal.

En cambio, esta situación no persiste entre los órdenes Federal y Municipal, el artículo 115 constitucional inviste a los municipios de personalidad jurídica (fracción II), en la fracción III se encuentran sus funciones (responsabilidades de gasto) y en la fracción VI se les faculta para administrar libremente su hacienda, la cual se formará mediante la percepción de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos (fuentes de financiamiento).

Con fundamento en los artículos citados encontramos que, nuestro Máximo Ordenamiento establece una concurrencia impositiva entre la Federación y las Entidades Federativas, y se delega a la legislación secundaria la distribución tributaria y los mecanismos de coordinación fiscal.

Cabe señalar, que esta situación no necesariamente es desfavorable para el desarrollo del federalismo fiscal mexicano. El que no se expliciten, en la constitución, las potestades tributarias para las Entidades Federativas, otorga al sistema una brecha de holgura (flexibilidad) para la adecuación de las relaciones intergubernamentales en favor de la coordinación fiscal.

Al respecto, Serna de la Garza (2008) menciona que hay un malestar general por el diseño del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si bien en sus inicios acabó con el problema de la “anarquía fiscal” actualmente acentúa la dependencia financiera de las entidades federativas. En palabras del Dr. Serna: “*existe un desfase de la retórica de la reforma constitucional y la efectiva*”<sup>66</sup>, ante esta situación, propone una reforma de

---

<sup>65</sup> a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; y g) Producción y consumo de cerveza

<sup>66</sup> Comentario Jurídico “Situación y Perspectivas del Sistema Federal Mexicano” Dr. José María Serna de la Garza, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://www.youtube.com/watch?v=R5mqc2Jr9uw>

transición de la actual Ley de Coordinación Fiscal a una Ley de Coordinación Hacendaria,<sup>67</sup> asimismo advierte que valdría la pena recoger los resultados de la coordinación fiscal en la Constitución.

Como se señaló en el apartado 3.3, el SNCF tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal (que es una ley secundaria), en su Capítulo Segundo, en 1980, año en que se promulgó dicha Ley. Este sistema surgió como una alternativa de solución a los problemas que, durante casi un siglo, afligieron las finanzas estatales, por la concurrencia impositiva y falta de claridad en la definición de la estructura vertical. La ventaja sobre otras formas de colaboración utilizadas antes de 1980, fue la coordinación fiscal en ingresos, atendiendo el principio de equidad distributiva y dando como resultado un pacto federal fiscal de coordinación entre todas las Entidades Federativas (incluyendo sus municipios) y la Federación.

---

<sup>67</sup> La coordinación hacendaria, a diferencia de la fiscal, incluye en la agenda del federalismo no solo lo que respecta a ingresos y gastos, también la deuda pública subnacional, descentralización fiscal hacia los municipios, capacidades administrativas, transparencia y rendición de cuentas. Al respecto véase Marco Teórico de la Convención Nacional Hacendaria, Weingast, (1995) y Oates (1999).

#### 4. Situación Financiera de las Entidades Federativas

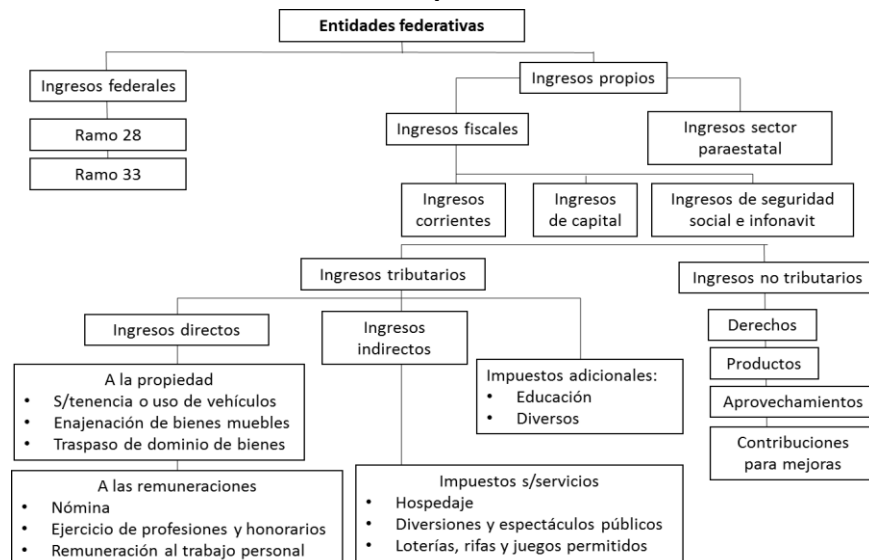
Las Entidades Federativas en México, tienen la característica de ser heterogéneas, por su nivel de desarrollo, su orografía, cultura, nivel de bienestar, pobreza, entre otras y no menos importante, heterogeneidad fiscal. (véase Cabrero y Martínez-Vázquez, 2000) Para entender la estructura y funcionamiento, así como los desequilibrios y retos que enfrentan las haciendas estatales, es necesario partir de la realización de un diagnóstico que refleje la situación de las mismas.

Por este motivo, y como preludeo a la profundización en el estudio de la Dependencia Financiera, en la inmediata sección se realiza un análisis de la situación financiera de las haciendas públicas estatales, lo que se quiere destacar con este análisis es: la naturaleza de la información disponible para México; la heterogeneidad y desigualdad en la que se encuentran las entidades federativas en materia de ingresos, así como, medir la condición de estos en tres dimensiones: incidencia, ingresos de los que se valen las entidades federativas y su estructura relativa; profundidad, las desigualdades interjurisdiccionales en esfuerzo fiscal, e intensidad, proporción entre ingresos propios e ingresos por transferencia.

Como se ha sugerido hasta ahora, los ingresos de las haciendas estatales se clasifican por su origen, en dos grandes rubros: ingresos propios e ingresos por transferencias (federales). En el mapa 3, se muestra esta clasificación de los ingresos que disponen los gobiernos estatales.

#### INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Mapa 3.



Fuente: Mandujano, 2010, 67

Resulta necesario precisar, atendiendo a cuestiones metodológicas, que se denominan *ingresos propios* aquellos recursos financieros que son recaudados directamente de la comunidad (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que emanan de las legislaturas estatales) e *ingresos ordinarios* a los que además de ingresos propios incluyen contribuciones de mejora<sup>68</sup> y participaciones, (Sour, 2008: 279)

Se denominan *ingresos por transferencias* a aquellos recursos financieros provenientes de la Federación a raíz del pacto fiscal (participaciones y aportaciones federales). Los convenios de colaboración administrativa, son regularmente incorporados en este rubro, debido a la disponibilidad de información no se incluyeron en este tipo de ingreso.

Para el análisis realizado en el presente capítulo, el acomodo de las Entidades Federativas atiende a los niveles de pobreza multidimensional (debido a su estrecha relación con los ingresos públicos) reportados por el CONEVAL en el año 2010, siendo Nuevo León la entidad con menor porcentaje de pobres, 21.0% (del total de su población), y Chiapas la entidad con mayor porcentaje de pobres, 78.5% (del total de su población), la media nacional se sitúa en 46.1%, de la población nacional estimada a mitad del año 2010.

La metodología empleada por CONEVAL (2014), no solo toma en cuenta los ingresos corrientes, también otros 7 indicadores de los cuales, 5 responden a servicios públicos que la Federación, en conjunto con los Gobiernos Estatales, tiene la responsabilidad de proveer: educación, salud, seguridad social, servicios básicos en la vivienda y cohesión social.

En las gráficas consolidadas de ingresos para las entidades federativas se utilizó el promedio del periodo 2004-2016, resulta impráctico para cuestiones de presentación el hecho de mostrar una gráfica por entidad federativa para la evolución de cada uno de sus rubros de ingresos. Asimismo, la limitación fundamental del plano a solo dos dimensiones es resumir el análisis a dos variables, por lo cual se incluyó el promedio para abarcar una tercera dimensión, el tiempo, y el acomodo que atiende los niveles de pobreza multidimensional fungiría como otro eje, una variable más.

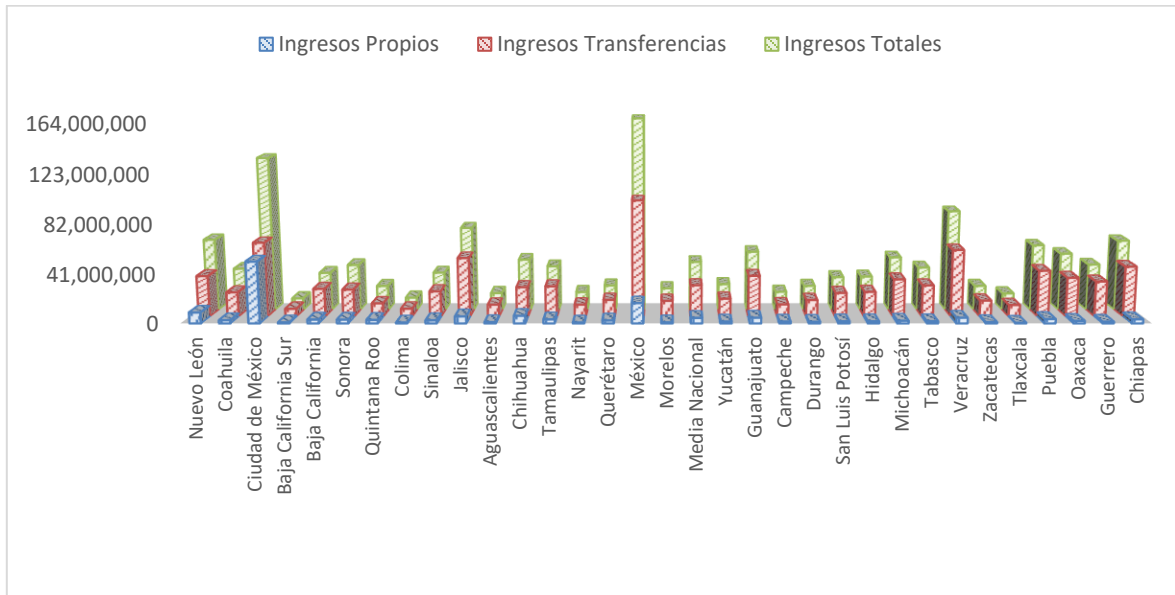
---

<sup>68</sup> Cantidades que por ley reciben los gobiernos, a cargo de personas físicas y morales, que se beneficien de manera directa por la realización de obras públicas.

## INGRESOS MEDIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2004-2016

**Gráfica 1.**

(miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

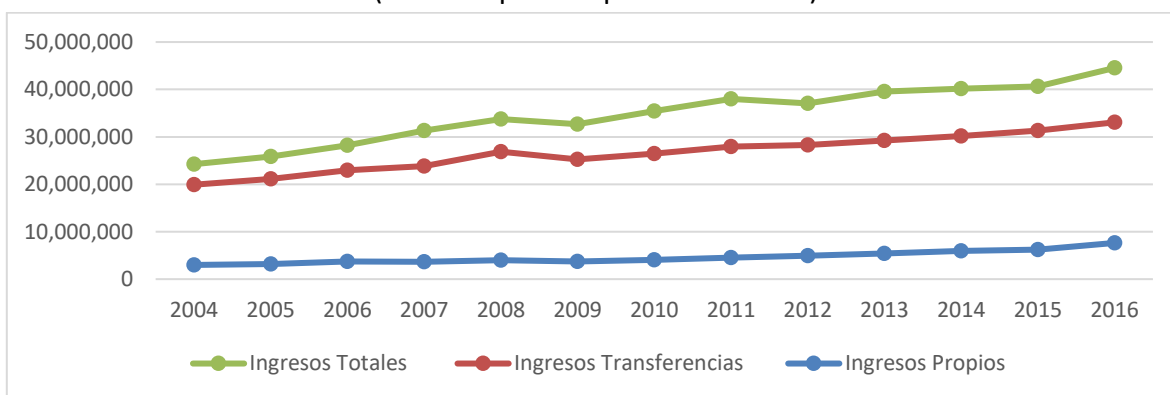
Parece que los ingresos medios recibidos por las entidades federativas no se corresponden de manera directa con el nivel de pobreza multidimensional, al mismo tiempo que se observan datos atípicos como el caso del Estado de México que, en promedio para el periodo, obtuvo ingresos por 162,311,002.6 miles de pesos constantes (véase Gráfica 1.). En contraste, estados como Aguascalientes y Tlaxcala, los cuales son buenos ejemplos que reflejan condiciones diferentes del desarrollo económico regional, muestran niveles similares de ingresos totales; 14,593,597.7 miles de pesos constantes y un porcentaje de 31% de pobreza, y 14,259,699.3 miles de pesos constantes y un porcentaje de 60% de pobreza, respectivamente.



## EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016

Gráfica 2.

(miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

En el periodo de 2004-2016, los ingresos medios totales, a nivel nacional, tienen la estructura siguiente:

- ingresos propios, 11.2% (excluyendo el caso atípico del DF, apenas alcanza el 7.5%);
- ingresos por transferencias, 64.5%, y
- otros ingresos<sup>69</sup>, 24.3%, todos respecto del total.

Lo anterior implica que apenas 11 entidades<sup>70</sup> obtuvieron ingresos mayores al monto registrado por el promedio nacional y tan solo 8 entidades<sup>71</sup> captan el 52.0% de los ingresos totales.

Durante los años referidos, los ingresos de las entidades han tenido un comportamiento dinámico; en términos reales, los ingresos medios totales crecieron 83.6% acumulado, al pasar de 24,247,866.0 miles de pesos constantes en 2004 a 44,531,560.8 miles de pesos

<sup>69</sup> Otros ingresos, se refiere a los recursos financieros obtenidos por contribuciones de mejoras, aportaciones a la seguridad social, disponibilidad inicial, ventas de bienes y servicios de los organismos descentralizados, financiamiento, convenios, subsidios y subvenciones y cualquier otro concepto no programado, derivado del ejercicio de las atribuciones estatales.

<sup>70</sup> Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán y Chihuahua.

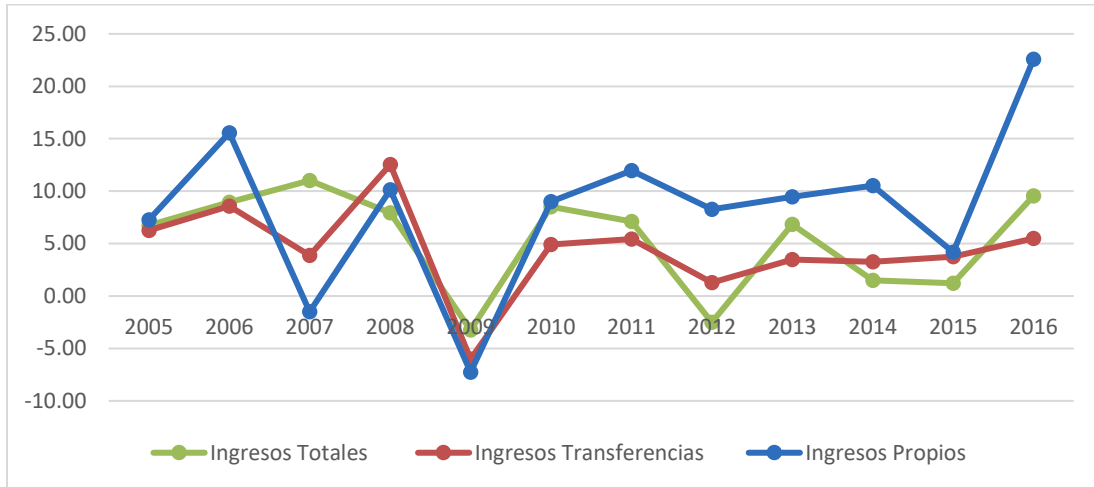
<sup>71</sup> Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, y Veracruz.

constantes en 2016, es decir, en el periodo de 2004 a 2016 los ingresos totales crecieron a una tasa de 4.8% anual.

### EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2004-2016e

**Gráfica 3.**

(tasa de crecimiento periódica)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, cuentas públicas y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

Para explicar el comportamiento de los ingresos de las entidades, se describen tres periodos que marcaron cambios importantes en el sistema fiscal mexicano (véase Gráfica 3.) como sigue:

1. En 2007-2008, las presiones de gasto de las finanzas públicas eran una realidad, las haciendas estatales mostraban deficiencias importantes al no tener fuentes alternativas de ingresos. Ante esta situación se implementó una Reforma Fiscal que en el periodo inmediato siguiente reforzó los ingresos estatales, con un crecimiento del 10.5% anual. (véase SCHP, 2010)
2. El menguado crecimiento de 2009, un decrecimiento real de -7.3% es atribuible a los efectos trasladados de la crisis financiera de 2008, así mismo, los ingresos federales se vieron afectados por la disminución del precio de la Mezcla Mexicana al pasar de 90.36 dpb en 2008 a 57.56 dpb en 2009, en un periodo donde los ingresos del sector público dependían en 38% de los ingresos petroleros (datos del CEFPE, Precios internacionales del Petróleo, 1998-2015).
3. En 2016, el incremento real de los ingresos totales en 9.6% se debió, principalmente, a los ingresos propios los cuales crecieron, en términos reales, 22.6%, respecto de

2015. En 2016, se dio un incremento importante como resultado de una consolidación del beneficio de la retención del ISR de empleados públicos por parte de los Estados, el fondo ISR<sup>72</sup>

En general, los datos muestran que existe un desequilibrio horizontal de las finanzas estatales, como se observa en la Gráfica 1, en el periodo 2004-2016, existen disparidades regionales debido a las diferencias en la captación de ingresos independientemente del esfuerzo fiscal, sin soslayar los distintos niveles de desarrollo económico de cada región. Se observan datos atípicos y grandes disparidades regionales que, a simple vista, no atienden a los niveles de recaudación ni a los de pobreza multidimensional. A manera de ejemplo, Chiapas, que cuenta con un mayor porcentaje de personas en situación de pobreza (78.5%), es el 5º Estado que más recursos recibió en promedio, 59,475,271.9 miles de pesos constantes (que equivale al 4.5% del total), por otro lado, la Ciudad de México es el 3º Estado con la menor cantidad de pobres (28.5%) y es el que más ingresos recibió en promedio, 129,322,855.1 miles de pesos constantes (que equivale a 9.8% del total).

Ante esta problemática existen diversos argumentos; por un lado, sobre el diseño del federalismo fiscal mexicano y su evolución desde 1980, el cual, según estas hipótesis, ha fomentado, por sí mismo, la dependencia financiera, debido al acaparamiento de las potestades tributarias por parte de la hacienda federal (véase Serna de la Garza, 2008 y Mandujano, 2010), por otro lado, se ha considerado un proceso de *descentralización inversa* en los ingresos (delegación hacia arriba de la política fiscal), con lo que se hace referencia a un resguardo, por parte de las haciendas subnacionales, en la Recaudación Federal Participable ateniéndose a las variaciones en la transferencia de recursos federales que derivan del ciclo económico. (Grandet, 2014)

Si bien un análisis de este tipo muestra de manera introductoria la evolución de los ingresos estatales en México, al proporcionar la incidencia de los ingresos propios y por transferencias en el gran total de las entidades federativas, se deja de lado la profundidad y la intensidad de los mismos, por lo que en los siguientes apartados se analizan los ambos rubros de ingreso.

---

<sup>72</sup> El Fondo ISR, creado en el 2015, se encarga de retener este gravamen de la nómina de los empleados, el cual es entregado a la Federación; posteriormente, Hacienda hace la repartición de los ingresos entre las 32 entidades. <http://eleconomista.com.mx/estados/2016/11/01/estados-sanar-sus-finanzas-gracias-sat>

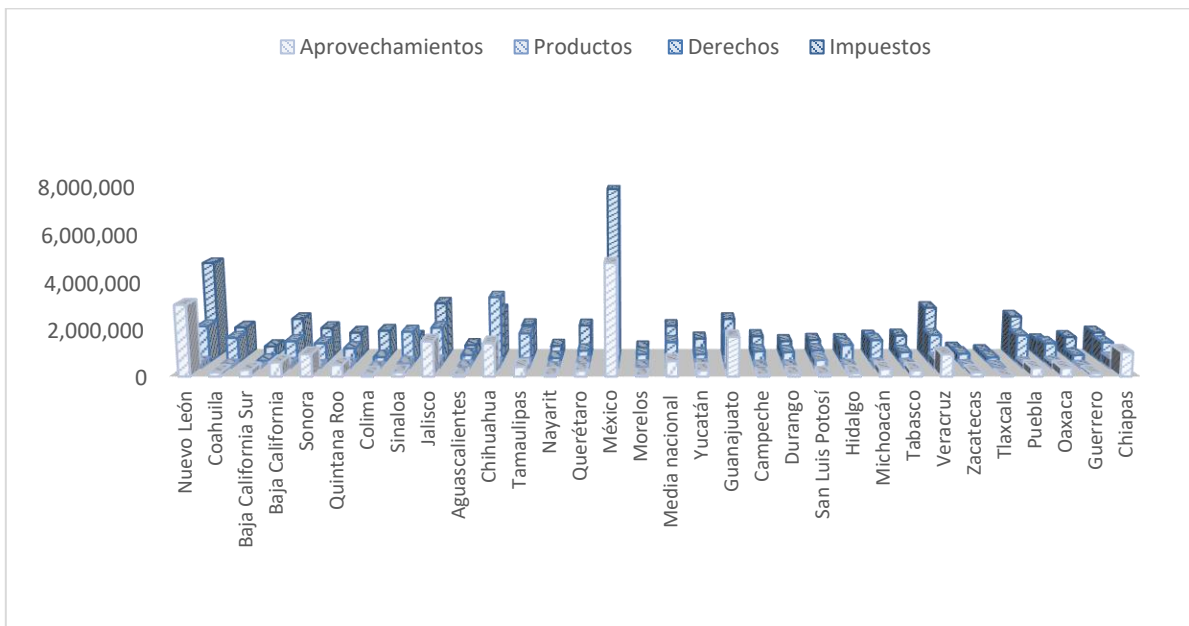
#### 4.1. Ingresos Propios<sup>73</sup>

Se reitera el hecho de que se consideran como ingresos propios únicamente a los impuestos, derechos productos y aprovechamientos, por tratarse de potestades exclusivas de los estados y recaudarse directamente de la jurisdicción sobre la que tienen competencia. En términos reales los ingresos propios medios presentaron un crecimiento acumulado de 154.7%, al pasar de 2,998,890.0 miles de pesos constantes en 2004 a 7,637,591.8 miles de pesos constantes en 2016, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 7.5%.

#### INGRESOS PROPIOS PROMEDIO, 2004-2016

Gráfica 4.

(miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

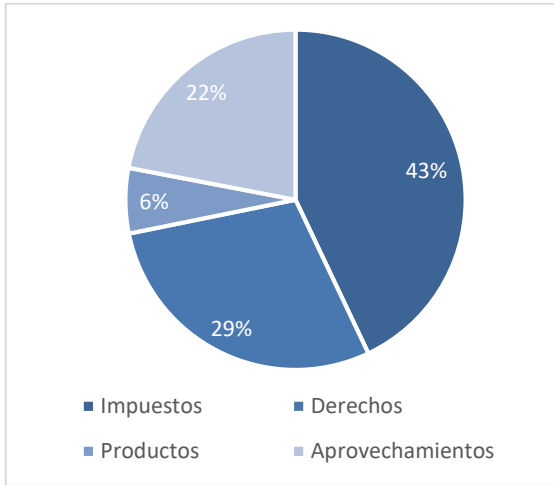
Tan solo 11 entidades<sup>74</sup> se encuentran por encima de la media nacional de recaudación (3,115,093.6 miles de pesos constantes en promedio) y de estos, solo 7 concentran el 53.6% de los ingresos propios totales (véase Gráfica 4)

<sup>73</sup> Para este apartado se excluye el Distrito Federal (CDMX a partir de 2016) por contar con ingresos que para el resto de las Entidades Federativas corresponden a los municipios.

<sup>74</sup> Nuevo León, Baja California, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas, México, Guanajuato, Veracruz, Puebla y Chiapas.

**Estructura Porcentual Promedio, 2004-2016**

**Gráfica 5.**



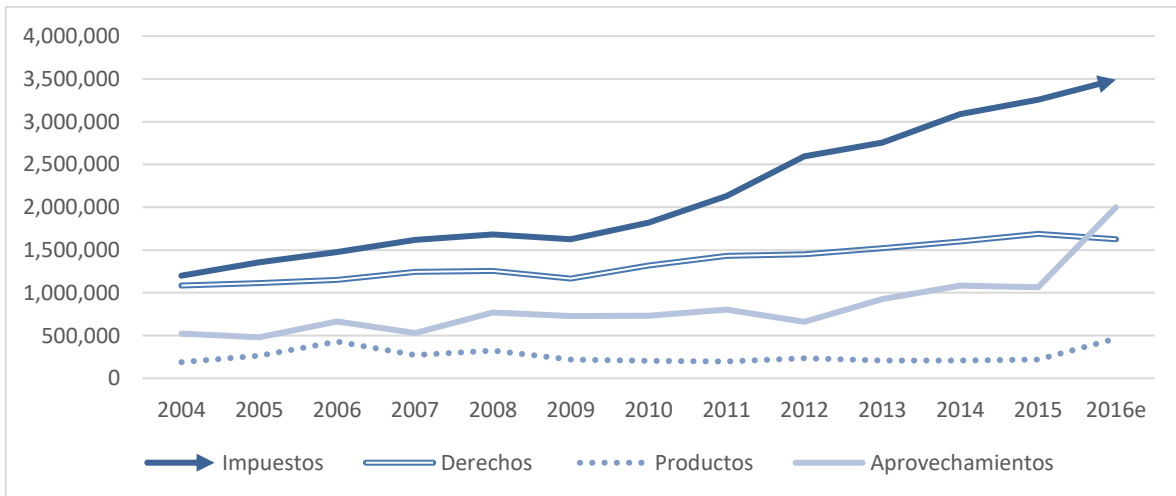
- impuestos, 42.9%;
- derechos, 28.9%;
- productos, 6.2%, y
- aprovechamientos, 22.0.%.

De 2004 a 2016, los ingresos propios medios de las entidades federativas muestran la siguiente estructura porcentual respecto del total promedio, la cual es muy similar a la de los ingresos totales:

**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS MEDIOS, ENTIDADES FEDERATIVAS 2004-2016**

**Gráfica 6.**

(miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

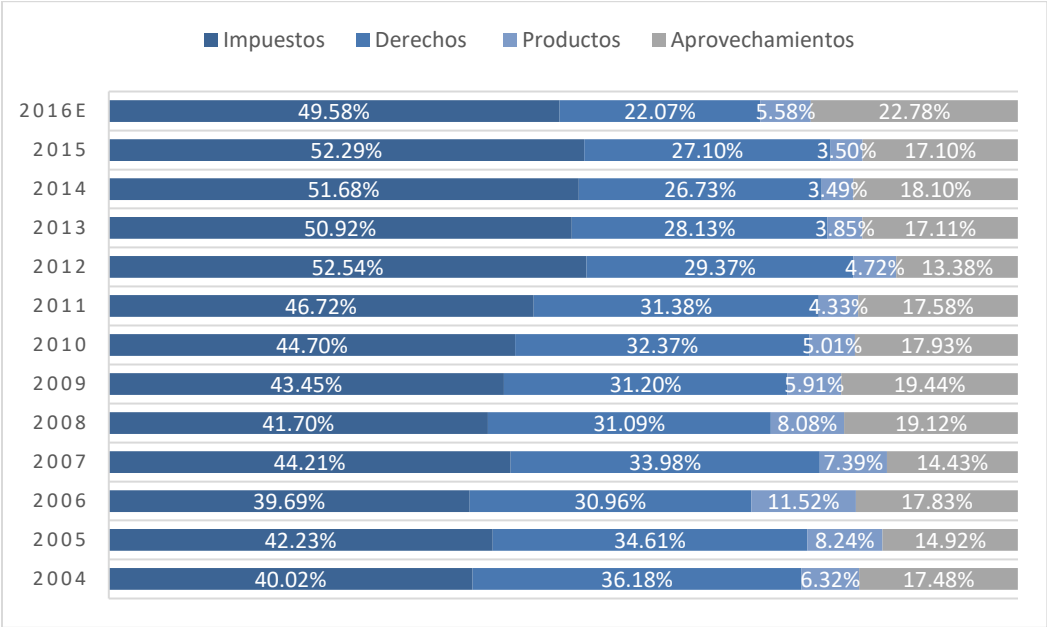
Como se observa en la Gráfica 6. los impuestos son el rubro más importante de los ingresos propios, para el periodo mostraron un crecimiento promedio anual del 8.56% y un acumulado de 190.95% al pasar de 1,200,046.6 miles de pesos constantes a 3,491,520.1 miles de pesos constantes.

Por su naturaleza, los ingresos por impuestos son los únicos que están en control directo de las haciendas estatales y el monto depende del desarrollo económico, de su capacidad administrativa y de su esfuerzo fiscal, entre otros, por lo cual, el análisis recae en este rubro. Si bien los estados en sus funciones de derecho público pueden incrementar la recaudación de ingresos no tributarios, el monto que puedan alcanzar depende de su capacidad administrativa (como el caso de los derechos y aprovechamientos). En consecuencia, los niveles de crecimiento económico, el esfuerzo fiscal y la capacidad administrativa de las haciendas públicas estatales son factores determinantes del comportamiento de los ingresos propios.

Con base en lo anterior, resulta necesario conocer la estructura porcentual de los ingresos propios en el periodo, para determinar el peso relativo del esfuerzo fiscal, reflejado en el porcentaje de impuestos, y el peso de la capacidad administrativa.

**ESTRUCTURA PORCENTUAL POR COMPONENTE DE INGRESOS PROPIOS, 2004-2016**

**Gráfica 7.**  
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

Los ingresos por impuestos mostraron una mayor importancia relativa, respecto de los ingresos no tributarios; su peso relativo durante el periodo fue, en promedio, de 45.86% respecto del total, es decir, poco menos de la mitad de los ingresos recaudados por las

entidades (véase Gráfica 7). Su mayor peso relativo se explica por las tasas de crecimiento de los impuestos en comparación de los otros rubros de ingreso (véase Cuadro 5), asimismo por su estrecha relación con los niveles de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal, que para el periodo mostro una tasa de crecimiento periódica de 2.5 %, en la media nacional.

### TASA DE CRECIMIENTO PERIODICA, INGRESOS PROPIOS 2004-2016

**Cuadro 5.**  
(porcentaje)

<b>Año</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Derechos</b>	<b>Productos</b>	<b>Aprovechamientos</b>
<b>2004-2016</b>	8.6	3.2	7.1	10.8

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED y leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2016.

Los ingresos por impuestos crecieron a una tasa acumulada del 190.9%, al pasar de 1,200,046.6 miles de pesos constantes en 2004 a 3,491,520.1 miles de pesos constantes en 2016, lo cual equivale a un crecimiento promedio del 8.6% anual. Al mismo tiempo incrementaron su participación dentro del total de ingresos propios, al pasar de un 40.0% en 2004 al 49.6% en 2016.

En promedio, los siguientes cinco Estados tuvieron una recaudación en impuestos equivalente al 44.4% respecto del total:

- México: 7,562,449.2 miles de pesos constantes, lo cual equivale al 17.8% del total de la recaudación de todas las entidades y, dentro de sus propios ingresos, tiene un peso relativo de 44.4%, es decir, por cada peso recaudado, en promedio, por el Estado de México entre 2004 y 2016, 44 centavos provinieron de impuestos.
- Nuevo León: 4,191,290.2 miles de pesos constantes, lo cual equivale al 10.0% del total de la recaudación de todas las entidades y, dentro de sus propios ingresos, tiene un peso relativo del 46.0%, es decir, de los ingresos que en promedio recaudó el Estado de Nuevo León entre 2004 y 2016, el 46.0% corresponde a ingresos por impuestos.
- Jalisco: 2,415,124.5 miles de pesos constantes, lo cual equivale al 5.7% del total de la recaudación de todas las entidades y, dentro de sus propios ingresos, tiene un peso relativo del 41.5%, es decir, de los ingresos que en promedio recaudó el Estado de Jalisco entre 2004 y 2016, el 41.5% corresponde a ingresos por impuestos.
- Veracruz: 2,168,862.4 miles de pesos constantes, lo cual equivale al 5.2% del total de la recaudación de todas las entidades federativas y, dentro de sus propios

ingresos, tiene un peso relativo del 45.6%, es decir, de los ingresos que en promedio recaudó el Estado de Veracruz entre 2004 y 2016, el 45.6% corresponde a ingresos por impuestos.

- Chihuahua: 2,091,101.9 miles de pesos constantes, lo cual equivale al 4.9% del total de la recaudación de todas las entidades federativas y, dentro de sus propios ingresos, tiene un peso relativo del 31.3%, es decir, de los ingresos que en promedio recaudó el Estado de Chihuahua entre 2004 y 2016, el 31.3% corresponde a ingresos por impuestos.

México se ha caracterizado, desde el pacto fiscal de 1980, por empatar la práctica con el consenso en la literatura fiscal, sobre la administración y recaudación de los impuestos de base amplia y de factores móviles (sobre el consumo y sobre la renta, respectivamente), donde el nivel federal es más eficiente<sup>75</sup>. Debido a lo anterior, las Entidades Federativas tienen limitaciones constitucionales impuestas, respecto de las potestades recaudatorias; tienen prohibido grabar sobre la producción, circulación, consumo y tránsito (artículos: 117 fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IV; 118 fracciones I y 131), pero al mismo tiempo, cuentan con diversas fuentes tributarias con potenciales recaudatorios importantes para el desarrollo de sus haciendas públicas. A continuación, se muestra la distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno:

### DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS.

**Cuadro 6.**

Federal	Federal a raíz del pacto fiscal	Estatal	Municipal
Comercio exterior	ISR personas morales	Impuesto sobre la nomina	Impuesto Predial
Aprovechamiento y explotación de petróleo y otros hidrocarburos	ISR personas físicas	Enajenación de bienes raíces	Derechos de Agua
Energía eléctrica	Impuesto al Valor Agregado	Tenencia de vehículos	Desarrollo Residencial
Producción y consumo de tabacos labrados	Embasamiento de bebidas alcohólicas	Hospedaje	
Gasolina y otros productos derivados del petróleo	Venta de gasolina	Juegos, sorteos y espectáculos públicos	

<sup>75</sup> Este nivel puede aprovechar las economías de escala en su recaudación, la contabilidad centralizada y evitar distorsiones en el mercado asociadas a la competencia interjurisdiccional entre factores móviles, al respecto véase Tiebout (1956) y Oates (1999).



## DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS.

**Cuadro 6.**

Federal	Federal a raíz del pacto fiscal	Estatal	Municipal
Cerillos y fósforos	Enajenación de vehículos nuevos	Impuestos indirectos a agricultura, industria y comercios	
Aguamiel y productos de su fermentación		Venta de bebidas envasadas y refrescos	
Explotación forestal		Enajenación de bebidas alcohólicas	
Producción y consumo de cerveza		Traslado de dominio de bienes muebles	

**Fuente:** recuperado de IMCO (2014:87) con datos de SHCP y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, no se aprovechan al máximo estas facultades tributarias; como se puntualizó con anterioridad, los ingresos propios representan, en promedio, apenas el 7.5% de los ingresos totales y en la mayoría de los estados una mínima importancia relativa.

Para determinar la estructura del sistema tributario y su comportamiento en el periodo de estudio, a continuación, se expone la composición de la recaudación por impuestos. De acuerdo con la metodología actual del INEGI<sup>76</sup> (implementada desde el 2012), los impuestos se clasifican de la siguiente manera:

- **Impuestos sobre los Ingresos:** incluye impuesto sobre nómina; ejercicio de profesiones y honorarios; instrumentos públicos y operaciones contractuales.
- **Impuestos sobre el Patrimonio:** incluye impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos; traslado de dominio de bienes inmuebles; adquisición de bienes inmuebles.
- **Impuesto sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones:** Actividades mercantiles; comercio de libros y revistas; actividades industriales; impuesto sobre el hospedaje, diversiones y espectáculos públicos; loterías, rifas sorteos y juegos permitidos.
- **Adicionales:** para educación; para obras de infraestructura urbana e impuestos diversos.
- **Accesorios;** multas, recargos y otros.
- **Otros impuestos;** No comprendidos en la legislación estatal.

<sup>76</sup> INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

## INGRESOS PROMEDIO POR TIPO DE IMPUESTO, ENTIDADES FEDERATIVAS 2004-2016

**Gráfica 8.**

(miles de pesos a precios de 2010)



\*Se obtuvo de las cuentas públicas y leyes de ingresos de las entidades federativas.

**Fuente:** elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años), cuentas públicas y leyes de ingresos de las entidades federativas.

En el periodo de estudio los impuestos sobre los ingresos representaron, en promedio, el 71.5% del total de impuestos, con una tasa de crecimiento periódica de 8.6% y una acumulada de 193.6%, por su parte, los impuestos a la producción, el consumo y las transacciones tuvieron un comportamiento más dinámico, con una TCP de 9.3% y una TCA de 218.8%, pero en promedio solo representaron el 4.7% del total de impuestos.

Sobre el caso particular de los impuestos sobre el patrimonio y como se observa en la Gráfica 8, tuvieron un crecimiento considerable a partir de 2011 (TCP del 17.0%) que se atribuye al desarrollo del mercado de automóviles, entre 2011 y 2016 el parque vehicular creció 27.6% acumulado al pasar de 33,275.5 miles de autos en 2011 a 42,454.3 miles de autos en 2016, por otro lado, el 1º de enero de 2012, se abrogó la Ley del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos y se facultó a las entidades a cobrar este impuesto, lo cual incrementó la recaudación sobre el patrimonio.

Si a los impuestos sobre ingresos añadimos los impuestos sobre el patrimonio (los cuales también son proporcionales al ingreso de los individuos) los componentes progresivos alcanzan el 86.5% del total, lo que significa que por cada peso recaudado en el periodo

2004-2016, 86 centavos se gravaron en función del ingreso de los individuos y no sobre sus decisiones de consumo.

## PRINCIPALES RESULTADOS, 2004-2016

### Cuadro 7.

(miles de pesos a precios de 2010)

Tasa de Crecimiento Promedio	(%)	Tasa de Crecimiento Acumulada	(%)
Sobre los ingresos:	8.6	Sobre los ingresos:	193.6
Sobre el patrimonio:	15.8	Sobre el patrimonio:	575.9
Sobre la producción, consumo y transacciones:	9.3	Sobre la producción, consumo y transacciones:	218.8
Adicionales:	3.3	Adicionales:	52.6
Otros impuestos:	44.3	Otros impuestos:	11615.8
Total	9.6	Total	230.8
Importancia relativa promedio, 2004-2016 (%)		Recaudación per cápita promedio 2004-2016 (miles de pesos a precios de 2010)	
Sobre los ingresos:	71.5	Sobre los ingresos:	244.6
Sobre el patrimonio:	15.0	Sobre el patrimonio:	59.7
Sobre la producción, consumo y transacciones:	4.7	Sobre la producción, consumo y transacciones:	16.0
Adicionales:	6.7	Adicionales:	21.8
Otros impuestos:	1.9	Otros impuestos:	8.7
Total	100.0	Total	352.0

**Fuente:** elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años), cuentas públicas y leyes de ingresos de las entidades federativas.

Si bien, se obtuvo la información necesaria para conocer las desigualdades inter-estatales en materia de impuestos, en los cuales se destacan 5 entidades por su extraordinaria recaudación, aún es necesario precisar de qué impuestos se han valido todas las entidades federativas para cubrir sus presupuestos anuales.

El alcance del análisis ha dependido de la disponibilidad de información, se encontró que para las entidades federativas no se cuenta con el nivel de desagregación de los impuestos para todos los ejercicios fiscales propuestos, por lo que en los cuadros 8 y 9, se da el panorama de los impuestos en 2004 y 2016, mediante un análisis estático, a manera de que se conozca con una mayor profundidad las condiciones de las haciendas estatales.

Tanto en 2004 como en 2016, el impuesto más importante para los estados fue el Impuesto Sobre Nóminas (ISN), en el año 2004 tan solo 19 estados cobraban este impuesto, en 2016 todas las entidades ya lo cobraban; representó el 48.0% y el 64.9%, en 2004 y 2016 respectivamente, del total de ingresos por impuestos.

Seguidos del ISN, se encuentra el impuesto sobre tenencia y sobre servicios de hospedaje, en 2004 el primero apenas alcanzó un peso relativo de 3.2% y el segundo de 4.3%, del total de impuestos. Esta situación se revirtió para 2016, en este año, el impuesto sobre tenencia representó el 12.8 %, mientras que el impuesto de hospedaje solo el 1.6% respecto del total de impuestos.

Durante 2004-2016, estados como México, Nuevo León y Veracruz se han caracterizado por su destacada recaudación tributaria y no sólo por su eficiencia en la recaudación del ISN o de la tenencia, sino por ser los estados que más rubros de impuestos utilizan en el marco de las potestades permitidas para los estados.

## ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS, ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004

### Cuadro 8.

(miles de pesos a precios de 2010)

Entidad	Sobre nómina	Otros sobre ingresos 1/	IMPUESTOS SOBRE INGRESOS	Sobre tenencia o uso de vehículos	Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos 2/	IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO	Sobre hospedaje	Loterías, rifas, sorteos y juegos; diversiones y espectáculos públicos 3/	IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES	IMPUESTOS ADICIONALES 4/	IMPUESTOS TOTALES
Aguascalientes		157.0	157.0	249.4	181.2	430.7	59.8	54.5	114.2		701.9
Baja California		8,280.0	8,280.0		565.2	565.2	402.1	304.3	706.4	2,763.0	12,314.6
Baja California Sur	854.9		854.9				544.4	157.6	702.0		1,556.9
Campeche	3,496.3		3,496.3				66.2	13.5	79.7	65.5	3,641.5
Coahuila		3,360.6	3,360.6	483.1	361.1	844.3	205.5	131.5	337.0	161.1	4,702.9
Colima		41.9	41.9		161.3	161.3	95.9	18.2	114.1		317.2
Chiapas	4,805.0	35.3	4,840.3	465.2	312.9	778.1	105.1	28.4	133.5		5,751.9
Chihuahua	11,626.0	120.5	11,746.5		999.5	999.5	185.3	72.8	258.1	2,908.1	15,912.2
Durango	927.1	0.4	927.5		146.2	146.2	51.4	14.3	65.8	1,134.0	2,273.4
Guanajuato					1,203.1	1,203.1	187.3	91.0	278.2		1,481.4
Guerrero		1,092.8	1,092.8	240.3	107.2	347.5	623.9	0.0	623.9	1,492.0	3,556.2
Hidalgo	1,784.7		1,784.7	239.2	115.1	354.3	39.6	10.0	49.7	1,132.8	3,321.5
Jalisco	14,496.2	860.6	15,356.8		1,399.6	1,399.6		172.9	944.6		17,701.1
México		28,505.9	28,505.9	1,989.1	605.9	2,595.0	0.0	201.1	201.1	1.0	31,303.0
Michoacán		2,445.5	2,445.5		376.6	376.6	126.1	25.4	151.6	1,254.6	4,228.2
Morelos				174.5	105.0	279.5	67.3	140.1	207.4	519.6	1,006.5
Nayarit	764.0	31.8	795.8	133.9	173.7	307.6	284.4	24.6	309.0	1,114.1	2,526.5
Nuevo León	19,138.4		19,138.4		1,668.0	1,668.0	345.8	350.9	696.7		21,503.1
Oaxaca	1,245.0		1,245.0	152.7	97.1	249.8	177.9	19.1	196.9		1,691.7
Puebla		4,181.5	4,181.5	1,128.6	230.8	1,359.3	125.0	33.7	158.7		5,699.6
Querétaro				275.1	172.9	448.1	116.3	35.5	151.8	762.3	1,362.1
Quintana Roo	2,954.9	10.7	2,965.6		144.3	144.3	2,525.4	0.0	2,525.4		5,635.3
San Luis Potosí	2,213.8	59.3	2,273.1		381.5	381.5	85.5	23.7	109.2	338.0	3,101.8
Sinaloa	2,259.0	0.1	2,259.2		424.3	424.3	291.4	81.5	372.9	529.8	3,586.2
Sonora		5,157.9	5,157.9	250.4	534.6	785.0		100.3	100.3	1,013.9	7,057.2
Tabasco	1,839.8	131.7	1,971.5		183.4	183.4	108.5	85.4	193.9		2,348.7
Tamaulipas	8,716.4	161.0	8,877.4		619.3	619.3	183.1	174.8	357.9		9,854.6
Tlaxcala	1,218.2	25.6	1,243.8	153.9	46.2	200.0	12.3	9.2	21.5		1,465.3
Veracruz	11,260.9		11,260.9		388.9	388.9	330.1	147.1	477.2	878.2	13,005.3
Yucatán	2,412.5	51.6	2,464.1		66.1	66.1	112.9	151.1	264.0	203.8	2,998.0
Zacatecas	791.1		791.1	313.6	393.1	706.7	35.4	0.0	35.4	299.1	1,832.4
<b>Total</b>	<b>92,804.1</b>	<b>54,711.9</b>	<b>147,516.0</b>	<b>6,249.1</b>	<b>12,164.1</b>	<b>18,413.2</b>	<b>8,265.5</b>	<b>2,672.5</b>	<b>10,938.0</b>	<b>16,570.9</b>	<b>193,438.1</b>

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2004-2007

## ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS, ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016

### Cuadro 9.

(miles de pesos a precios de 2010)

Entidad	Sobre nómina	Otros sobre ingresos	IMPUESTOS SOBRE INGRESOS	Sobre tenencia o uso de vehículos	Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO	Sobre hospedaje	Loterías, rifas, sorteos y juegos; diversiones y espectáculos públicos	IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES	IMPUESTOS ADICIONALES	IMPUESTOS TOTALES
Aguascalientes	4,851.6	57.4	4,909.0	148.6	260.7	409.2	72.0	183.6	255.5	108.6	5,682.3
Baja California	16,338.1		16,338.1							4,582.3	20,920.4
Baja California Sur	3,660.3		3,660.3		0.1	0.1	1,987.2	240.5	2,227.7	129.2	6,017.2
Campeche	9,099.5		9,099.5				88.7	336.0	424.7	5,679.6	15,203.8
Coahuila	16,091.4		16,091.4					9,270.0	9,270.0	535.1	25,896.5
Colima	1,955.5	77.4	2,032.9	1,894.4	193.5	2,087.9	135.4	98.5	233.8	76.1	4,430.7
Chiapas	9,911.4		9,911.4	1,101.1	566.9	1,668.0	179.8	61.7	241.5	161.7	11,982.6
Chihuahua	22,124.7	119.8	22,244.6		2,539.3	2,539.3	399.9	626.0	1,025.9	6,679.6	32,489.4
Durango	2,646.2	73.0	2,719.2							4,657.8	7,377.1
Guanajuato	20,577.2	1,381.3	21,958.5		1,327.0	1,327.0	457.5	117.4	574.9	184.3	24,044.7
Guerrero	2,818.5		2,818.5	957.4	2.0	959.4	775.7	143.2	919.0	3,166.5	7,863.4
Hidalgo	6,522.1	44.7	6,566.8							926.6	7,493.3
Jalisco	27,313.8	1,818.5	29,132.3		2,763.4	2,763.4	1,828.6	1,346.1	3,174.7	240.5	35,310.8
México	89,273.3		89,273.3	45,791.9	438.8	46,230.8	689.3	759.8	1,449.0	1,437.3	138,390.4
Michoacán	8,084.3	41.6	8,125.9							51.7	8,177.6
Morelos	5,196.7		5,196.7							5.8	5,202.5
Nayarit	1,821.1	134.8	1,955.9	868.2	282.8	1,151.0	1,144.6	193.8	1,338.4	1,852.6	6,297.8
Nuevo León	52,428.6		52,428.6	16,977.6	1,618.2	18,595.8	617.5	1,107.7	1,725.2	755.0	73,504.6
Oaxaca	5,985.9		5,985.9	92.5	256.1	348.6	301.0	52.1	353.2	1,176.4	7,864.1
Puebla	20,923.5	7.4	20,930.8							268.9	21,199.8
Querétaro	11,476.8		11,476.8	5,811.8	280.0	6,091.8	261.7	249.2	510.9	145.6	18,225.1
Quintana Roo <sup>1/</sup>											53,870.9
San Luis Potosí	10,072.6		10,072.6	100.0	574.1	674.1	260.9	213.3	474.3	266.5	11,487.4
Sinaloa	5,898.1		5,898.1	6,006.7	687.9	6,694.6	662.4	78.3	740.7	1,449.9	14,783.4
Sonora	9,192.4		9,192.4		705.5	705.5	306.2	1,057.3	1,363.5	8,957.2	20,218.7
Tabasco	11,215.3	404.1	11,619.5	234.7	390.2	624.9				490.2	12,734.6
Tamaulipas	14,095.7	139.1	14,234.8	3,480.5	491.2	3,971.7		135.0	135.0	290.1	18,631.6
Tlaxcala	2,719.8	20.9	2,740.7	23.5	91.7	115.2	22.5	8.1	30.5	24.1	2,910.5
Veracruz	25,916.5		25,916.5	1,001.7	422.3	1,424.0	34.6	171.8	206.4		27,546.9
Yucatán	8,183.9	494.9	8,678.9		355.1	355.1	223.1	1,547.6	1,770.8	845.6	11,650.4
Zacatecas	1,869.6	10.7	1,880.4							427.3	2,307.7
<b>Total</b>	<b>428,264.7</b>	<b>4,825.4</b>	<b>433,090.1</b>	<b>84,490.6</b>	<b>14,246.7</b>	<b>98,737.4</b>	<b>10,448.6</b>	<b>17,996.9</b>	<b>28,445.5</b>	<b>45,572.2</b>	<b>659,716.0</b>

<sup>1/</sup> no se encuentra el nivel de desagregación requerido para esta entidad, no está publicada su Ley de Ingresos ni estadísticas referentes a la conformación de impuestos

**Fuente:** elaboración propia con datos de las cuentas públicas estatales, leyes de ingresos y estadísticas fiscales de las páginas electrónicas de los estados.

## 4.2. Ingresos por Transferencias.

El otro gran rubro de ingresos estatales y que, en el periodo de estudio, ha sido la fuente de ingresos más importante para las entidades federativas, son las transferencias federales, identificadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación en su clasificación administrativa con los Ramos Generales 28 (Participaciones Federales) y 33 (Aportaciones Federales). Como se ha mencionado hasta ahora, las participaciones son recursos de libre ejecución de las entidades federativas y de acuerdo con la teoría de la descentralización, se utilizan como mecanismos para combatir los desequilibrios verticales del sector público. Por su parte, las aportaciones son recursos etiquetados para cubrir diferentes rubros del desarrollo económico y social de la población, utilizados para disminuir las disparidades regionales (desequilibrio horizontal).

En ese sentido, la Recaudación Federal Participable (RFP), que como su nombre lo dice, es aquella disponible para la transferencia a las entidades federativas, se enuncia como piedra angular del sistema de transferencias intergubernamentales, ya que, con base en esta, se calculan los fondos de participaciones y aportaciones federales. Su comportamiento está en función de la evolución de la economía nacional (inclusive internacional debido al grado de globalización), en consecuencia, la RFP es el instrumento mediante el cual se vincula el ciclo económico con las finanzas públicas estatales, esto es, la parte real de la economía con los ingresos públicos, si la actividad económica aumenta, se incrementará en consecuencia la RFP y esta a su vez los ingresos por transferencia y viceversa, en caso contrario.

### **Δ Actividad económica → Δ RFP → Δ Ingresos por Transferencias**

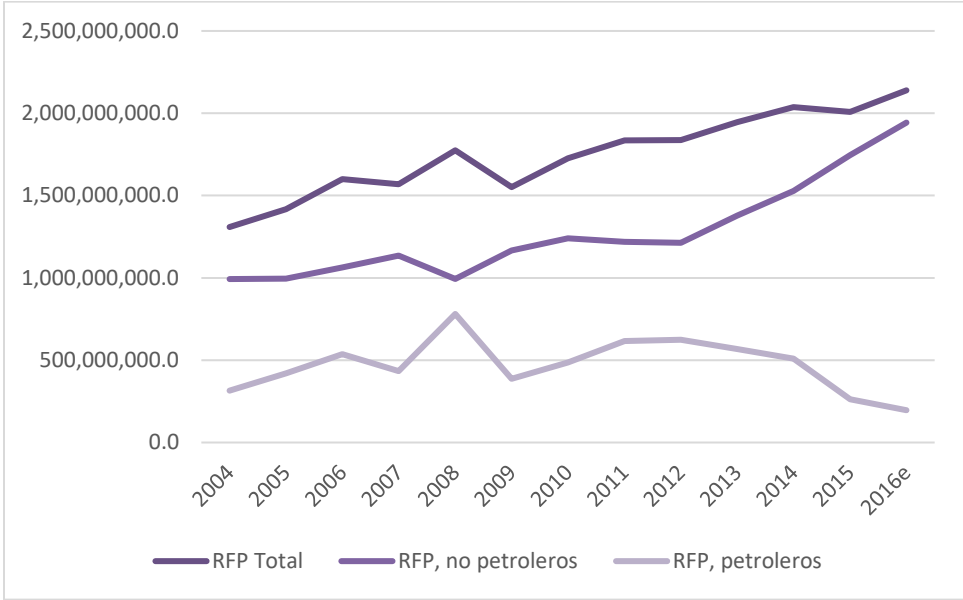
La RFP, se encuentra definida en la Ley de Coordinación Fiscal como: “la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos del total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan”: recaudación por impuestos específicos, ciertos derechos y excedentes diversos. A su vez se integra con el 80.3% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, a los que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Artículo 2o, Ley de Coordinación Fiscal

Como se identifica en la definición de la RFP, existe una gran relación entre esta y los ingresos petroleros de la Nación, por lo que, en el Gráfica 9. se muestra la evolución de la RFP total en sus dos componentes:

**EVOLUCIÓN RFP TOTAL, PETRÓLERA Y NO PETROLERA, 2004-2016**  
**Gráfica 9.**  
 (miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas (Banco de Información Económica) disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

A partir de 2011, los ingresos petroleros mostraron una tendencia a la baja, debido a un choque permanente de oferta (véase Gráfica 9), con lo cual se dio una disminución significativa en la RFP Petrolera, sin embargo, la eficiencia en la recaudación del Gobierno Federal logró combatir esta situación con mayores ingresos tributarios que incrementaron en términos reales la RFP total.



## RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE 2004-2016e

### Cuadro 10.

(miles de pesos)

Año	Miles de pesos corrientes	Miles de pesos constantes (base 2010=100)	TCP real (%)
2004	1,013,327,458.0	1,308,954,928.6	n.a.
2005	1,140,359,065.0	1,416,542,321.4	8.2
2006	1,335,092,543.0	1,600,350,665.9	13.0
2007	1,360,872,792.0	1,569,018,830.0	-2.0
2008	1,617,725,811.0	1,774,230,701.1	13.1
2009	1,490,248,049.9	1,552,196,200.2	-12.5
2010	1,725,613,849.2	1,725,613,849.2	11.2
2011	1,896,974,187.7	1,834,473,669.8	6.3
2012	1,977,153,099.0	1,836,495,879.6	0.1
2013	2,173,882,319.9	1,945,186,717.5	5.9
2014	2,369,102,101.6	2,037,972,353.6	4.8
2015	2,398,718,172.1	2,008,791,629.0	-1.4
2016e	2,626,724,093.1	2,139,374,566.8	6.5

n.a. no aplica

2016e: valores estimados por la SHCP.

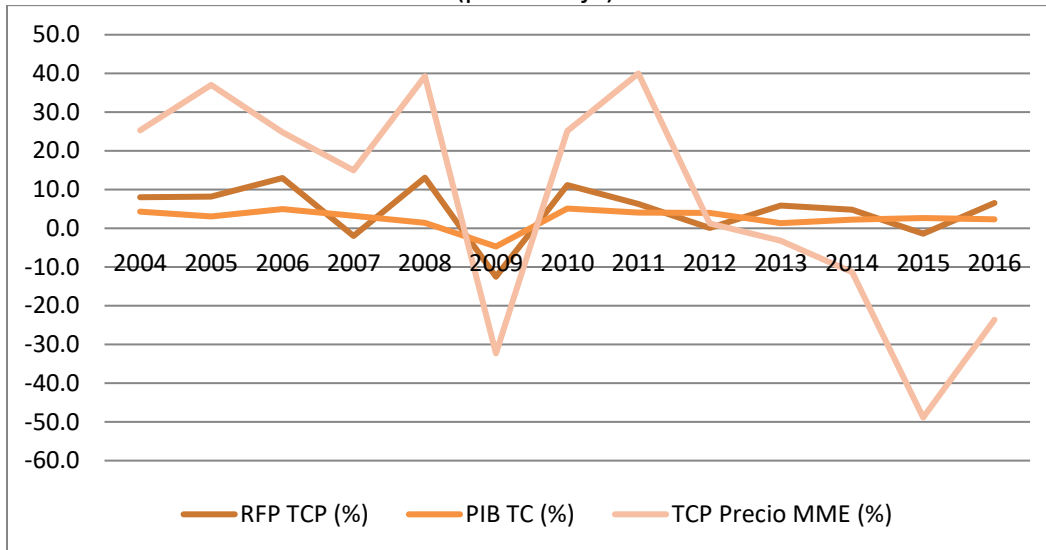
**Fuente:** elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas (Banco de Información Económica) disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

La RFP, tuvo una tasa de crecimiento acumulada de 3.9% en términos reales, pese a que en 3 periodos tuvo un decrecimiento real (2007, 2009, 2015), atribuibles a la disminución de los ingresos petroleros y, en particular, la caída de 2009, que fue la más pronunciada con una disminución de 12.5% en términos reales, determinada por la crisis financiera internacional.

En la Gráfica 10. se muestra la evolución de la RFP Total, el PIB nacional, y los precios promedio de la Mezcla Mexicana de Exportación (MME), en tasas de crecimiento periódicas. Se observa una correspondencia entre la evolución de las variables hasta 2015, donde parece que se desliga el precio de la MME del nivel de actividad económica, y estos últimos, de la RFP Total.

## EVOLUCIÓN RFP TOTAL, PETROLERA Y NO PETROLERA, 2004-2016

**Gráfica 10.**  
(porcentaje)

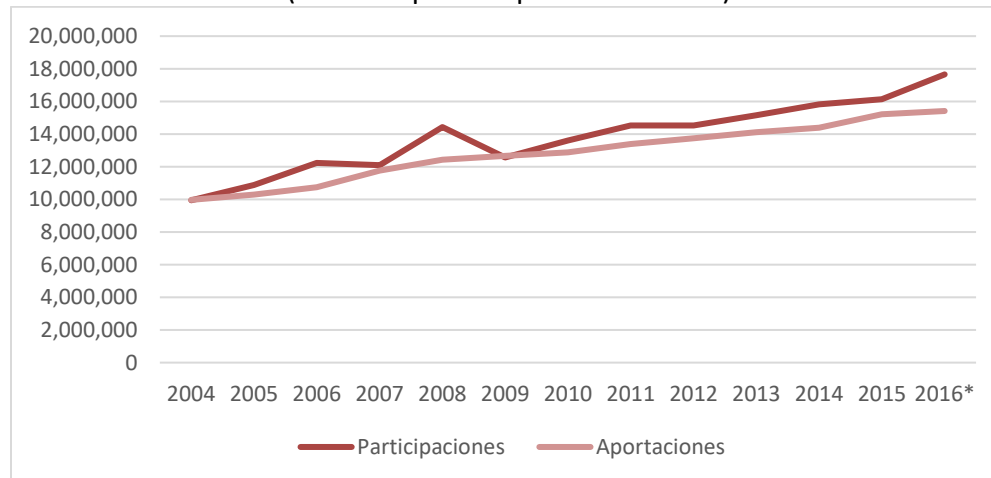


**Fuente:** elaboración propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas (BIE), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Sistema Integral sobre Economía Minera (SINEM).

Una vez enunciada la importancia de la RFP en la determinación de los fondos federales (como un porcentaje de esta), a manera de introducción para este apartado, se analiza el Sistema de Transferencias Federales y su evolución en el periodo, desglosado de la manera siguiente:

## EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR TRANSFERENCIAS, ENTIDADES FEDERATIVAS 2004-2016

**Gráfica 11.**  
(miles de pesos a precios de 2010)



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

En términos reales, los ingresos promedios por transferencias presentaron un crecimiento acumulado de 66.1%, al pasar de 19,916,209.2 miles de pesos constantes en 2004, a 33,070,516.8 miles de pesos constantes en 2016, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 3.9%.

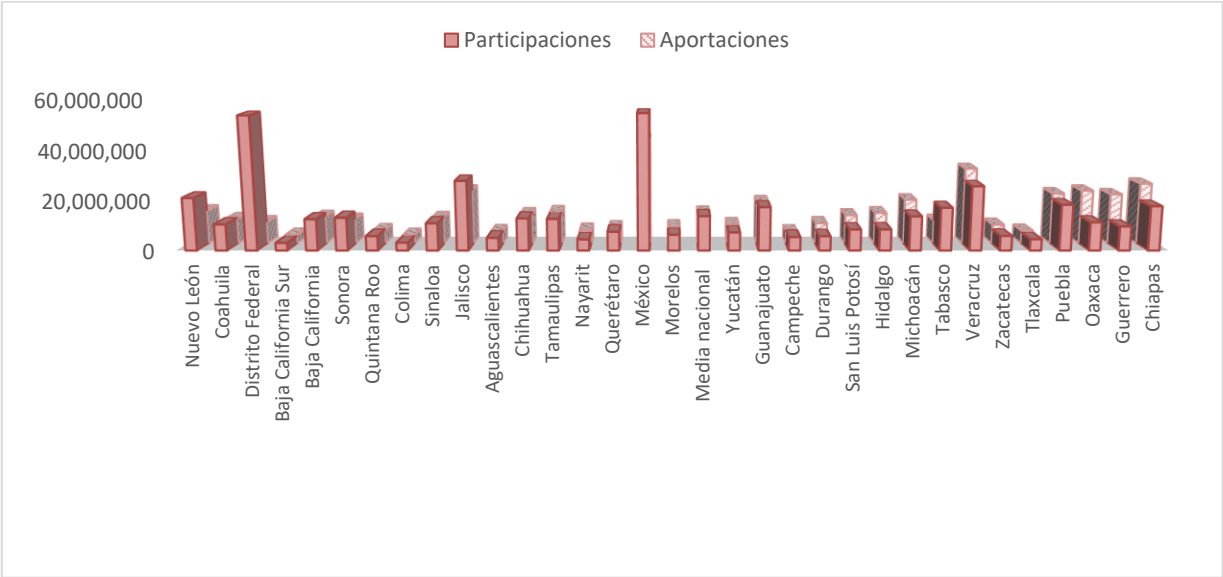
Las participaciones crecieron con un mayor dinamismo que las aportaciones, al tener un crecimiento acumulado de 77.5%, al pasar de 9,944,522.5 miles de pesos constantes en 2004, a 17,656,432.5 miles de pesos en 2016, pagados a las entidades federativas en promedio, lo que equivale a un crecimiento anual de 4.5%.

Por su parte, las aportaciones tuvieron un crecimiento acumulado de 54.6% al pasar de 9,971,686.7 miles de pesos constantes en 2004, a 15,414,084.3 miles de pesos en 2016, pagados en promedio, lo que es igual a un crecimiento anual de 3.4%. (véase Gráfica 11.)

**INGRESOS PROMEDIO POR TRANSFERENCIA, 2004-2016**

**Gráfica 12.**

(miles de pesos a precios de 2010)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario) y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Se observa una gran heterogeneidad entre los ingresos por transferencia de las entidades federativas, para el periodo, solo 11 entidades federativas<sup>78</sup> obtuvieron ingresos mayores

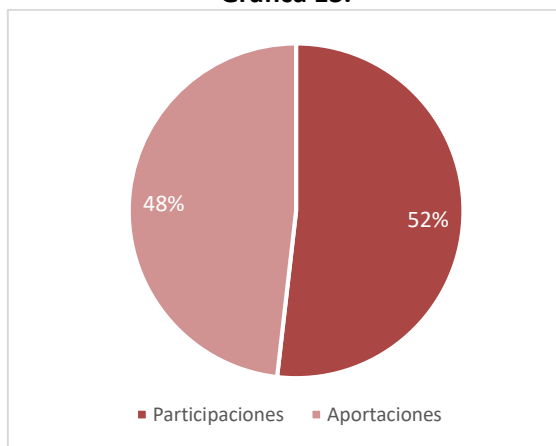
<sup>78</sup> Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán y Guerrero.

al monto registrado por el promedio nacional (26,658,988 miles de pesos constantes), asimismo, estas entidades en conjunto, reciben el 52.6% de los ingresos totales medios por transferencia. (véase Gráfica 12.)

De 2004 a 2016, los ingresos medios por transferencias para las 32 entidades federativas tienen la estructura porcentual respecto del total promedio, como sigue:

#### Estructura Porcentual Promedio, 2004-2016

Gráfica 13.



- participaciones, 51.81% (para este caso no se excluye a la Ciudad de México, ya que recibió las transferencias correspondientes a los municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal);
- aportaciones, 48.19%.

En los siguientes apartados se realiza una descripción de la situación que tuvieron en el periodo 2004-2016, las participaciones y aportaciones federales, se recalca que no se pretende realizar una evaluación al desempeño de los fondos de participaciones, ni de las formulas de la distribución (en aquellos fondos que las tienen), tampoco se pretende realizar una valoración de las instituciones del Ejecutivo Federal encargadas de la regulación.

Se realiza un análisis de la evolución de las transferencias, como rubros de ingreso, para las entidades en el periodo de estudio: se identifican los montos recibidos, en promedio, por entidad federativa y por fondo; se revisa la estructura y se identifican los componentes que conforman los fondos de transferencias. Lo anterior, con el objetivo de brindar un panorama más amplio al lector sobre la situación que guardan las transferencias federales y una aproximación a la realidad financiera que ejemplifique las disparidades de las entidades federativas.

### **4.2.1. Participaciones Federales**

Las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (El Ramo General 28) son un mecanismo presupuestario de transferencias de recursos mediante Fondos e Incentivos, con el objetivo de atender los desequilibrios verticales de las finanzas subnacionales, haciendo participar a los Estados y Municipios en ingresos federales con base en criterios, fundamentalmente resarcitorios (de libre disposición, no etiquetados), bajo un esquema de Coordinación Fiscal.

El objetivo de este apartado es enunciar cada fondo e identificar los criterios de su distribución, para conocer la estructura del sistema de participaciones y la manera en que este sistema fomenta o desincentiva la recaudación estatal en ingresos propios.

Una hipótesis muy desarrollada en la literatura fiscal<sup>79</sup>, es que un sistema de transferencias incondicionadas debe incentivar la recaudación estatal a manera de incentivos (premios y castigos) que fomenten ciertos comportamientos requeridos, de tal forma que para el tipo de transferencias incondicionadas, como las participaciones, se recomienda el uso de componentes con criterios resarcitorios que “premién” la recaudación en ingresos propios, al mismo tiempo disminuir o evitar el uso de criterios inerciales y distributivos.

Como resultado del pacto fiscal federal, se establecen los Fondos e Incentivos siguientes y se presenta la importancia relativa que, en promedio, tuvo cada fondo en el periodo de 2004-2016:

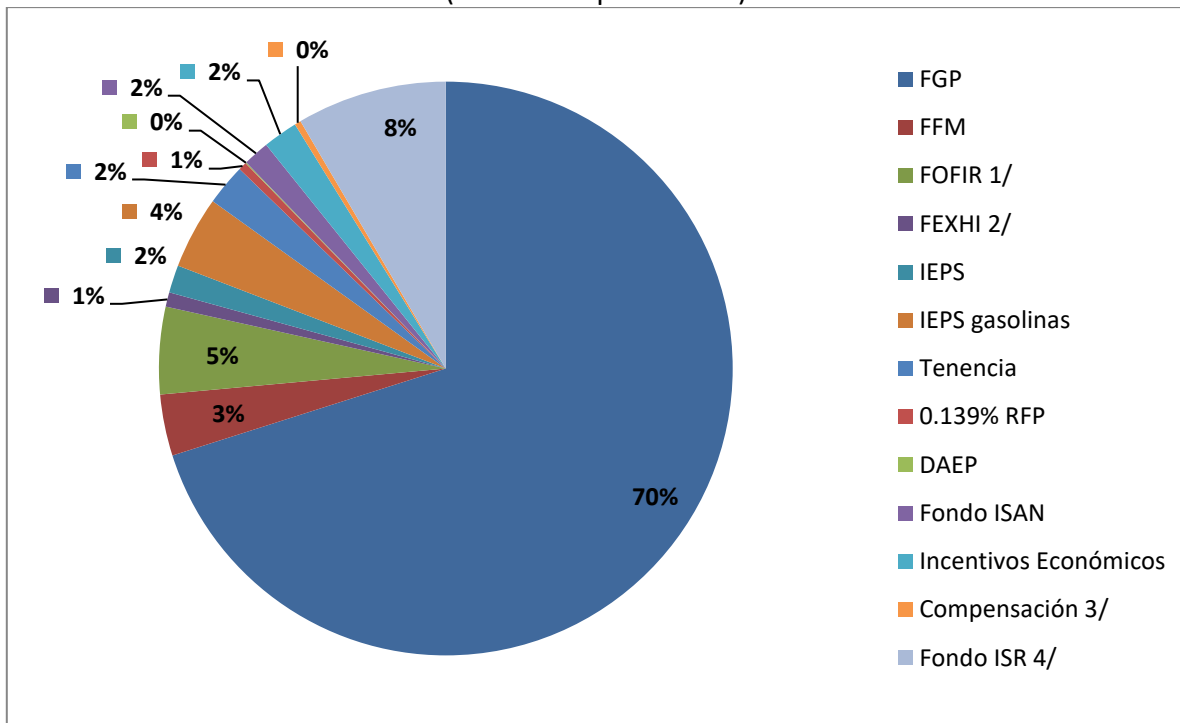
---

<sup>79</sup> Para más información véase Peña y Wence (2011:17)

## PARTICIPACIONES PROMEDIO, PAGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016

Gráfica 14.

(estructura porcentual)



FOFIR 1/ Fondo incorporado a partir del ejercicio fiscal 2008

FEXHI 2/ Fondo incorporado a partir del ejercicio fiscal 2008

Compensación 3/ Fondo incorporado a partir del ejercicio fiscal 2014

Fondo ISR 4/ Fondo incorporado a partir del ejercicio fiscal 2015

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario) y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

### 1) Fondo General de Participaciones (FGP)

En el periodo de 2004-2016, el FGP representó, en promedio, el 70.1% del total de los recursos destinados para los fondos de participaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 1.5% y un crecimiento acumulado real de 21.3%, al pasar de 10,515,964.9 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 12,756,766.3 miles de pesos constantes promedio en 2016.

Surgió con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y es la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales (con una importancia relativa de 70.1% respecto del total de participaciones para el periodo), en la actualidad se constituye con el

20 por ciento de la RFP que obtenga la Federación en un ejercicio y tiene la estructura siguiente:

**COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, FGP**

**Cuadro 11.**

(resumen)

<b>Fondo General de Participaciones (FGP)</b>	
Conformación del monto	20% de la RFP
<b>Distribución Estatal</b>	
Formula	$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$
1er componente	Participación del fondo en 2007 (monto nominal)      inercial
2o componente	Incremento del monto de 2007 al ejercicio fiscal t,      resarcitorio determinado de la siguiente manera:      distributivo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60% Crecimiento del PIBE ponderado por la      resarcitorio población.      distributivo</li> <li>• 30% Incremento de la recaudación de los      resarcitorio últimos tres años ponderado por la población      distributivo</li> <li>• 10% recaudación de impuestos y derechos      resarcitorio locales ponderado por la población      distributivo</li> </ul>
<b>Distribución Municipal</b>	
Conformación del monto	20% del monto que obtenga la Entidad por FGP

**Fuente:** elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Como se observa en el cuadro anterior, los criterios de los que se vale la fórmula de distribución del fondo de participaciones más importante para las Entidades Federativas, son fundamentalmente resarcitorios, ponderados por componentes poblacionales (distributivos). Esta fórmula asegura un monto mínimo que es lo recibido por la Entidad en 2007, un incremento determinado por la actividad económica per cápita y dos componentes considerados como incentivos recaudatorios. Sin embargo, la parte inercial es un mecanismo que asegura que las entidades federativas no obtengan menos ingresos por participaciones que en el ejercicio 2007, esta funge como una variable acumulativa que traslada en el tiempo los efectos de las transiciones que ha sufrido la fórmula desde su creación.

## 2) Fondo de Fomento Municipal (FFM)

El Fondo de Fomento Municipal fue creado también en 1980, y en la actualidad está integrado con el 1 por ciento de la RFP, para las entidades coordinadas en derechos y se distribuye de la manera siguiente:

### COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, FFM

#### Cuadro 12.

(resumen)

<b>Fondo de Fomento Municipal (FFM)</b>		
Conformación del monto	El 1% de la RFP, donde: 16.8% corresponde en esencia al FFM y el 83.2% como incremento para aquellas entidades coordinadas en derechos.	
<b>Distribución Estatal</b>		
Formula	$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7C_{i,t} + 0.3CP_{i,t})$	
1er componente	participación del fondo en 2013 (monto nominal)	Inercial
2o componente	incremento del monto de 2013 al ejercicio fiscal t compuesto de la siguiente manera:	resarcitorio distributivo
	70% Crecimiento en la recaudación predial y derechos de agua ponderado por la población.	resarcitorio distributivo
	30% valor mínimo de la recaudación predial de los municipios con convenio ponderado por la población municipal.	resarcitorio distributivo
<b>Distribución Municipal</b>		
Conformación del monto	100% del monto que obtenga la Entidad por el FFM	

Fuente: elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal.

En el periodo de 2004-2016, el FFM representó, en promedio, el 3.5% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 0.1% y un crecimiento acumulado real de 1.1%, al pasar de 515,922.6 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 521,694.4 miles de pesos constantes promedio en 2016.

El primer componente es uno inercial que asegura un monto no menor que el recibido por cada entidad en el ejercicio de 2013, el segundo que se refiere al incremento y se conforma por componentes resarcitorios y distributivos.



### 3) Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

Se crea en 2008 y se reforma en 2014, con el objetivo de reconocer las prácticas de fiscalización y el esfuerzo recaudatorio de las Entidades, este se integra con el 1.25 por ciento de la RFP:

#### COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, FOFIR

##### Cuadro 13.

(resumen)

<b>Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)</b>		
Conformación del monto	1.25% de las RFP	
<b>Distribución Estatal</b>		
Formula	$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIR_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$	
1er componente	Participación del Fondo en la entidad en el año 2013	Inercial
2o componente	incremento del monto de 2013 al ejercicio fiscal t compuesto de la siguiente manera:	resarcitorio distributivo
	30% cociente de las cifras virtuales de fiscalización y el producto estatal, ponderados por la población.	resarcitorio distributivo
	10% valor promedio de las mercancías embargadas por la entidad, ponderado por la población.	resarcitorio distributivo
	30% valor promedio de la recaudación de impuestos y derechos locales por la entidad, ponderado por la población.	resarcitorio distributivo
	30% cociente del valor promedio de la recaudación y los ingresos ordinarios de la entidad (impuestos, derechos, participaciones y convenios de colaboración), ponderado por la población.	resarcitorio distributivo
<b>Distribución Municipal</b>		
Conformación del monto	20% del monto que obtenga la entidad por FOFIR.	

**Fuente:** elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal.

En el periodo de 2008-2016, el FOFIR representó, en promedio, el 4.9% del total de los recursos destinados para los fondos de participaciones, este fondo mostró un decrecimiento promedio anual de 1.7% y un decrecimiento acumulado real de 14.1%, al pasar de 746,855.1 miles de pesos constantes promedio en 2008 a 641,920.6 miles de pesos constantes promedio en 2016,

El caso de este fondo es muy similar al del FFM, incluye un componente inercial que asegura que las cantidades futuras no sean menores a las recibidas en el ejercicio 2013 y el incremento se determina por una mezcla de componentes resarcitorios y distributivos al reconocer el esfuerzo recaudatorio, pero en última instancia se pondera por la población.

#### 4) Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)

Creado a partir de la reforma fiscal 2007, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción<sup>80</sup>, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

#### COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, FEXHI

##### Cuadro 14.

(resumen)

<b>Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)</b>		
Conformación del monto	Ingresos petroleros aprobados * (0.0087)	
<b>Distribución Estatal</b>		
Formula	$T_{i,t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_t$	
1er componente	Lo que recibe el Fondo en el periodo (FEXHI <sub>t</sub> ).	
2o componente	50% se distribuye en función del peso relativo de lo que recibe la entidad i respecto del total del valor de extracción bruta de hidrocarburos	resarcitorio equitativo
	50% se distribuye en función del peso relativo de lo que recibe la entidad i respecto del total por el volumen de producción de gas asociado y no asociado de la entidad i	resarcitorio equitativo
<b>Distribución Municipal</b>		
Conformación del monto	20% del monto que obtenga la entidad por FEXHI.	

**Fuente:** elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal de Derechos.

<sup>80</sup> Pemex Exploración y Producción (PEP) es una Empresa Productiva del Estado, que tiene como objetivo la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos, en el territorio nacional, en la zona económica exclusiva del país y en el extranjero.

En el periodo de 2008-2016, el FEXHI representó, en promedio, el 0.8% del total de los recursos destinados para los fondos de participaciones, este fondo mostró un decrecimiento promedio anual de 9.2% y un decrecimiento acumulado real de 58.0%, al pasar de 1,399,231.7 miles de pesos constantes promedio en 2008 a 587,521.9 miles de pesos constantes promedio en 2016,

Pese a que este fondo no tiene componentes inerciales, beneficia únicamente a las entidades federativas productoras de hidrocarburos<sup>81</sup>.

### **5) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS y IEPS a gasolinas)**

Las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación de este impuesto si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados. También se incorpora el IEPS a gasolinas.

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de la participación y es un incentivo de carácter resarcitorio, ya que está directamente relacionado con la recaudación (la cual depende de las decisiones de consumo).

En el periodo de 2004-2016, el IEPS representó, en promedio, el 1.6% del total de los recursos destinados para los fondos de participaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 0.3% y un crecimiento acumulado real de 3.3%, al pasar de 233,806.1 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 241,536.6 miles de pesos constantes promedio en 2016,

Por su parte en el periodo de 2008-2016, el IEPS a gasolinas representó, en promedio, el 4.1% del total de los recursos destinados para los fondos de participaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 10.6% y un crecimiento acumulado real de 148.5%, al pasar de 219,630.9 miles de pesos constantes promedio en 2008 a 545,853.1 miles de pesos constantes promedio en 2016,

Los rubros de participaciones siguientes, en conjunto, representaron el 15.1% en el periodo del total de los recursos destinados para el ramo 28, por lo que se muestra la Tasa de

---

<sup>81</sup> Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Campeche, Tabasco, Veracruz, Puebla, Chiapas.

Crecimiento Promedio (TCP) y la Tasa de Crecimiento Acumulada (TCA) en el Cuadro siguiente:

**COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, VARIOS FONDOS**

Cuadro 15.

(porcentaje y miles de pesos constantes)

TC 2004-2016	Tenencia	0.139% RFP <sup>a/</sup>	DAEP <sup>b/</sup>	Fondo ISAN	Incentivos Económicos	Comp.*	Fondo ISR*
TCP (%) 2004-2016	-27.5	3.7	-0.3	2.7	9.8	1.9	31.1
TCA (%) 2004-2017	-98.5	60.3	-3.9	42.6	239.4	5.8	71.9
Monto real 2004*	1,068,777.7	102,295.27	36,559.32	202,035.70	149,096.27	43,297.52	800,438.35
Monto real 2016	16,113.87	163,977.51	35,103.30	288,207.59	506,041.09	45,815.25	1,376,456.29
<b>Componente</b>	resarcitorio	distributivo (extensión territorial)	distributivo	resarcitorio	criterios de incentivos	compensatorio	resarcitorio

<sup>a/</sup> aplica para municipios fronterizos y con litorales, que exporten o importen productos, siempre y cuando el estado haya firmado convenio de coordinación.

<sup>b/</sup> aplica para municipios fronterizos y con litorales, por donde se realice la salida material de petróleo. En 2009 Coahuila comienza a recibir participaciones por este rubro.

\* para el Fondo de Compensación se toma en cuenta el periodo 2014-2016 y para el Fondo ISR se toman solo los años 2015 y 2016, debido a las fechas en que iniciaron operación

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario, Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

**6) Tenencia**, se abroga la Ley del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 01 de enero de 2012, facultando a las Entidades de establecer esta contribución. La tenencia es una oportunidad mal aprovechada de descentralización de potestades recaudatorias donde la perseverante demagogia tributaria de los estados provocó una disminución global del 98.5%, de la recaudación por este rubro para el periodo de estudios, al pasar de 1,068,777.7 miles de pesos constantes en 2014, a tan solo 16,113.87 miles de pesos constantes en 2016, en promedio.

**7) El 0.136 por ciento de la RFP**, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que materialmente se realice la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan, siempre que la entidad firme un convenio con la Federación de vigilancia y control.

Para el periodo, mostró un crecimiento acumulado del 60.3% y un crecimiento promedio anual de 3.7%, en el periodo de estudio solo se incrementó en 61,682.2 miles de pesos constantes promedio, no se encuentra una correspondencia directa con el incremento de la RFP, ya que solo se entrega a estados fronterizos.

**8) Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEP)**, el cual se otorga a entidades federativas colindantes con las fronteras internacionales y litorales, el 3.17% del 0.0143 % del Derecho ordinario se otorga a municipios colindantes donde se realice la exportación de petróleo crudo y gas natural. Por la naturaleza de este rubro, solo se otorga a Tamaulipas, Campeche, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, convirtiendo a estas participaciones como rubro exclusivo de ingreso.

Este fondo mostró una disminución real acumulada del 3.9% y una reducción anual de 0.3%, que equivale a 1,456.0 miles de pesos en el periodo.

**9) ISAN**, las entidades adheridas al SNCF que celebren un convenio con la Federación en materia del ISAN recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, haciendo participar a sus municipios en un 20% cuando menos.

**10) Así mismo, se crea el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (Fondo ISAN)**, 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.

**11) Incentivos económicos**, se refiere a las transferencias derivadas de la colaboración administrativa que las Entidades Federativas pactan con la Federación, en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Este rubro de ingreso representa los esfuerzos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con el marco conceptual, se propone a la coordinación fiscal como el gran remedio a los desequilibrios fiscales, en ese mismo sentido la colaboración administrativa es un mecanismo necesario para el desarrollo y fortalecimiento de las haciendas estatales. En el periodo, este rubro mostró un crecimiento acumulado de 239.4% y un crecimiento promedio anual de 9.8%, se recalca que el mayor incremento fue en el año 2016, al llegar a 506, 041.1 miles de pesos en promedio.

## 12) Fondo de Compensación,

Incorporado a partir del ejercicio fiscal 2014 (resultado de la Reforma Fiscal 2014), mediante el cual se distribuye la recaudación derivada de la aplicación de cuotas; 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero,

### COMPONENTES DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES, Compensación

Cuadro 16.  
(resumen)

<b>Fondo de Compensación</b>	
Conformación del monto	Ingresos petroleros aprobados * (0.0087)
<b>Distribución Estatal</b>	
Fórmula	$T_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} FC_t$
1er componente	Lo que recibe el Fondo en el periodo.
1er componente	Lo que recibe cada entidad del Fondo es una ponderación del 1% de la última estimación del PIB no minero y no petrolero que recibe la entidad i respecto del total. <span style="float: right;">compensatorio</span>
<b>Distribución Municipal</b>	
Conformación del monto	20% del monto que obtenga la entidad, atendiendo en 70% a niveles poblacionales

**Fuente:** elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal.

Este fondo mostró un crecimiento acumulado del 58% al pasar, en 2014, de 43,297.5 miles de pesos a, en 2016, 45,815.2 miles de pesos en promedio.

**13) Fondo ISR,** el 100% de la recaudación por este impuesto que efectivamente se entere a la Federación por las retenciones al personal de las dependencias de la entidad o sus municipios, así como sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. (artículo 3-B, LCF)

Con base en lo expuesto en el apartado histórico, para lograr el consenso y la incorporación de todas las Entidades Federativas a formar parte de SNCF, se estableció en la negociación, y como una garantía, que las entidades coordinadas en ingresos con la

Federación recibirían necesariamente un monto mayor de lo que venían recaudando ellos por su propia cuenta en sus jurisdicciones; se refiere a fórmulas y distribuciones inerciales y criterios geográficos, que tomaran en cuenta el número de habitantes por Entidad.

Con las Reformas Fiscales de 2007 y 2014, se realizó un intento por recuperar el carácter resarcitorio que incentive la actividad económica y la recaudación local de los impuestos asignables que deben (en teoría) fomentar las participaciones federales, con la introducción del FOFIR en 2008 y el Fondo de Compensación en 2014, sin embargo estos fondos tuvieron una participación relativa del 5% y 4%, respectivamente del total de participaciones en el periodo, cantidad considerable al tomar en cuenta su reciente incorporación al sistema de transferencias.

El actual esquema de participaciones es uno en donde las fórmulas de distribución son una mezcla de criterios resarcitorios y compensatorios fundamentalmente, donde el componente poblacional se encuentra presente en la mayoría de las formulas y métodos de cálculo (cuando menos en los rubros más importantes de participaciones), el FGP, que es el instrumento mediante el cual se transfirió, para el periodo, el 70.1% de las participaciones promedio, es un buen ejemplo de esta mixtura al considerar criterios resarcitorio-distributivos, donde el componente poblacional tiene un gran peso en la distribución, así como un componente inercial que asegura un monto no menor al recibido en periodos anteriores. Se entiende que los criterios inerciales funcionan como garantía que evita conflictos políticos, pero son considerados prácticamente inertes para fomentar comportamientos que mejoren la transparencia y la eficiencia de estos mecanismos.

Esta situación nos recuerda que las participaciones, como mecanismos que incentiven determinados comportamientos, se pueden utilizar para aumentar la recaudación subnacional, que se pueden construir fondos con una combinación de criterios de distribución y que estas transferencias no son algo meramente técnico.

#### **4.2.2. Aportaciones Federales**

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) es el mecanismo presupuestario de transferencias de recursos mediante Fondos, con el objetivo de atender los desequilibrios horizontales entre las entidades federativas y municipios, para que estos puedan proveer a los ciudadanos de servicios públicos con eficiencia en los rubros siguientes:

- Educación;
- Salud;
- Infraestructura básica;
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública;
- Programas alimenticios y de asistencia social; e,
- Infraestructura educativa.

Como ya se mencionó en el marco histórico, este mecanismo de transferencias se incluyó en el PEF a partir del año 1997, como un esfuerzo de promover la descentralización del gasto en rubros prioritarios para el desarrollo social, en un principio fue un esfuerzo por institucionalizar los convenios de coordinación entre las Entidades y la Federación, después, transitó hacia un instrumento para garantizar el ejercicio del gasto en funciones básicas del gobierno, prestación de servicios públicos en los diferentes rubros del desarrollo social y económico de los ciudadanos.

Debido a que estos fondos fueron creados para promover el desarrollo económico y social en todas las entidades federativas y sus municipios, se recomienda en la literatura que sean distribuidos tomando como base **criterios compensatorios y distributivos**, para generar incentivos a la disminución de la pobreza y por las dificultades que la extensión territorial y el número de habitantes implican. (Peña, 2012:19)

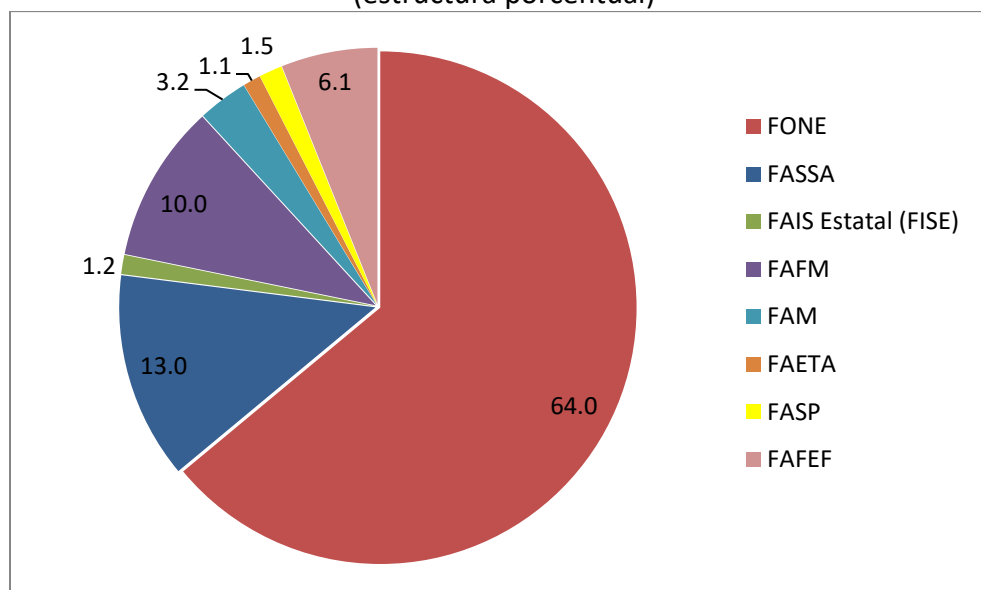
Se recomienda al lector, siempre tener en cuenta el peso relativo de cada Fondo en el total promedio, para tener un panorama más completo que incorpore la importancia relativa de los recursos que están siendo destinadas a áreas prioritaria del desarrollo económico y social. En la Gráfica 15. se observa que para el periodo 2004-2016, en promedio, el FONE recibió el grueso de los recursos con un peso relativo de 64.0%, lo cual significa que el actual sistema de aportaciones prioriza a la educación como el rubro más importante:



## APORTACIONES PROMEDIO, PAGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016

Gráfica 15.

(estructura porcentual)



**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

Este tipo de transferencias condicionadas, que aseguran la canalización de recursos a diferentes áreas para el desarrollo económico y social, requieren de un análisis con base en sus particularidades, al mismo tiempo que se deben determinar los criterios de su distribución y la conducta que la Federación quiere fomentar con los mecanismos de su distribución.

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

Este fondo se conforma para apoyar a las Entidades Federativas en el ejercicio de sus atribuciones en materia de educación básica y normal que, de manera exclusiva, se les asignan<sup>82</sup>. El cambio fundamental en la transición del FAEB, para convertirse en FONE,

<sup>82</sup> artículo 26, Ley de Coordinación Fiscal; artículos 13 y 16 Ley General de Educación, otorgan las atribuciones relativas a la educación inicial, incluyendo la indígena y normal a las autoridades locales de las Entidades Federativas.

radica en la centralización en la gestión del fondo, por la Secretaría de Educación Pública y el pago de las participaciones mediante la Tesorería de la Federación.<sup>83</sup>

El monto del FONE se compone de dos apartados correspondientes a la nómina educativa y el gasto operativo; los cuales, se basan en criterios inerciales y distributivos al considerar solo incrementos en erogaciones (afectaciones presupuestales) y matrícula educativa de cada entidad. Para la primera parte, la distribución de los recursos se determina por lo siguiente:

1. Las plazas registradas con las erogaciones que correspondan a estas (sueldos, prestaciones, impuestos federales y aportaciones a la seguridad social)
2. Las ampliaciones presupuestales autorizadas en un ejercicio fiscal inmediato anterior, por incremento salarial.
3. La creación de plazas autorizadas.

La normativa no hace explícita la ponderación de estos componentes en la distribución de la parte de nómina educativa. Lo que respecta al gasto operativo, está determinado por una la fórmula siguiente:

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

Esta fórmula, asegura un monto nominal inercial, equivalente a lo recibido por la entidad en 2013, para gasto operativo ( $GO_{i, 2013}$ ), más el incremento de los recursos recibidos en la entidad entre el 2013, y el ejercicio fiscal inmediato anterior, ponderado por la matrícula educativa potencial (niños de entre 5 y 14 años) de la entidad, respecto de la matrícula potencial nacional ( $GO_t - GO_{2013}$ )  $MP_i$ .

#### RESULTADOS PRINCIPALES, FONE

Cuadro 17.

Entidad	Estados que, en promedio, reciben más recursos				Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)			
CDMX	28.9	2.4	35.9		21,796,574.3	29,617,639.7
México	45.3	3.0	47.2		19,531,605.0	28,743,139.8

<sup>83</sup> Algunos economistas aseguran que el FAEB arraigaba muchos vicios que se legitimaban con los componentes de su distribución, mencionan que la inequidad en los criterios de distribución de los recursos dejó elevados pasivos estatales en sus sistemas de educación y dio pauta al pago de comisionados sindicales a cargo del fondo, lo cual vino a solucionar el FONE con la centralización del pago por la SEP a través de la Tesofe. Colmenares, (22 de abril de 2016) "Logros del FONE... y lo que falta" El Financiero, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/logros-del-fone-y-lo-que-falta.html>

**RESULTADOS PRINCIPALES, FONE**

**Cuadro 17.**

Veracruz	52.6	2.3	34.1	16,367,626.4	21,951,732.4
<b>Estados más dinámicos</b>					
<b>Entidad</b>	<b>Pobreza (%)</b>	<b>TCPA (%)</b>	<b>TCA (%)</b>	<b>Monto 2004 (mdp 2010=100)</b>	<b>Monto 2016 (mdp 2010=100)</b>
Baja California Sur	30.1	4.5	77.0	2,042,610.6	3,614,958.5
Aguascalientes	37.8	3.8	63.3	2,681,734.8	4,380,417.0
Nuevo León	23.2	3.4	55.4	6,961,676.7	10,815,276.9
<b>Estados que, en promedio, reciben menos recursos</b>					
<b>Entidad</b>	<b>Pobreza (%)</b>	<b>TCPA (%)</b>	<b>TCA (%)</b>	<b>Monto 2004 (mdp 2010=100)</b>	<b>Monto 2016 (mdp 2010=100)</b>
Colima	34.4	2.2	33.1	1,884,234.3	2,508,102.3
Baja California Sur	30.1	4.5	77.0	2,042,610.6	3,614,958.5
Campeche	44.7	1.7	25.3	2,645,160.5	3,314,312.6
<b>Estados menos dinámicos</b>					
<b>Entidad</b>	<b>Pobreza (%)</b>	<b>TCPA (%)</b>	<b>TCA (%)</b>	<b>Monto 2004 (mdp 2010=100)</b>	<b>Monto 2016 (mdp 2010=100)</b>
Zacatecas	54.2	0.9	12.0	4,566,704.1	5,113,354.0
Yucatán	48.9	0.9	12.5	3,936,294.0	4,429,975.6
Tabasco	49.7	1.5	20.9	4,891,778.1	5,915,046.4

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FONE representó, en promedio, el 64.0% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 2.5% y un crecimiento acumulado real de 37.4%, al pasar de 7,247,690.3 miles de pesos constantes promedio en 2004, a 9,960,333.1 miles de pesos constantes promedio en 2016,

**II) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).**

Este fondo focaliza recursos para proporcionar servicios de salud a la población abierta,<sup>84</sup> el monto del fondo se determina cada año en el PEF con base en los elementos siguientes:

- a. El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal (incluyendo las erogaciones por impuestos federales y aportaciones de seguridad social)
- b. Los recursos de Previsiones para Servicios Personales, incluidas las ampliaciones presupuestales autorizadas por incrementos salariales y prestaciones.

<sup>84</sup> artículos 3º, 12 y 18 de la Ley General de Salud

- c. Recursos transferidos en el ejercicio fiscal anterior para cubrir el gasto de operación e inversión.
- d. Y otros recursos para promover la equidad en los servicios de salud.

El primero y segundo componentes tienen un criterio distributivo, al suponer que las plantillas donde hay más personal o se hacen más erogaciones tienen una mayor demanda de servicios.

El tercero usa un criterio inercial al incorporar, como límite inferior, lo que la entidad recibió en el ejercicio anterior.

Por último, “otros recursos para promover la equidad en los servicios de salud” se antoja como un componente ambiguo que podría dar cabida al uso de facultades discrecionales por parte de la SHCP.

## RESULTADOS PRINCIPALES, FASSA

**Cuadro 18.**

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	2.9	45.2	5,136,548.5	7,456,918.9
Veracruz	52.6	4.8	84.1	2,534,780.1	4,665,702.1
Jalisco	39.8	1.8	26.5	2,743,235.8	3,470,432.5
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Zacatecas	54.2	7.6	158.2	638,573.9	1,648,845.9
Tlaxcala	57.9	5.5	99.7	606,600.8	1,211,227.4
Chihuahua	35.3	5.2	92.2	529,521.4	1,017,479.2
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	3.9	63.5	473,759.6	774,371.2
Chihuahua	35.3	5.2	92.2	529,521.4	1,017,479.2
Tlaxcala	57.9	5.5	99.7	606,600.8	1,211,227.4
Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Colima	34.4	1.8	25.7	2,577,008.3	3,239,124.5
Jalisco	39.8	1.8	26.5	2,743,235.8	3,470,432.5
Tamaulipas	38.4	2.8	42.6	1,574,070.9	2,244,892.5

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FASSA representó, en promedio, el 13.0% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 3.5% y un crecimiento acumulado real de 56.9%, al pasar de 1,392,022.0 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 2,184,772.8 miles de pesos constantes promedio en 2016,

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

El FAIS se conforma por dos sub-fondos, uno correspondiente a la parte estatal, denominado Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el correspondiente a la parte municipal, denominado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FASM). Este fondo se distribuye a través de la formula siguiente:

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

- $F_{i,2013}$ , la primera parte de la formula, asegura que el monto que reciba el Estado no sea menor al que recibió en 2013 (en cuyo caso la formula no aplicará),
- $\Delta F_{i,2013}$ , el segundo componente, corresponde al incremento que se tenga desde 2013 hasta el año del cálculo, donde:
  - $z_{i,t}$  (80%) es un ponderador que corresponde a la participación de la entidad en el promedio nacional de carencias de la población en pobreza extrema (publicado por el CONEVAL)
  - $e_{i,t}$  (20%) corresponde a la variación en el número de habitantes en situación de pobreza extrema de la entidad, respecto del periodo inmediato anterior.

La Secretaría de Desarrollo Social, es el órgano encargado de la distribución de las aportaciones del FAIS; tiene como obligación publicar la información referida a los municipios que se debe tomar en cuenta para la distribución y está facultada para proporcionar asistencia técnica a los Estados para realizar la distribución.

#### RESULTADOS PRINCIPALES, FISE (FAIS Estatal)

Cuadro 19.

Entidad	Estados que, en promedio, reciben más recursos			Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)		
CDMX	28.9	7.2	147.1	420,383.6	1,038,801.1
Veracruz	52.6	3.4	55.0	406,226.2	629,752.4
Oaxaca	61.9	4.0	67.0	355,332.9	593,492.4
Estados más dinámicos					

**RESULTADOS PRINCIPALES, FISE (FAIS Estatal)**

**Cuadro 19.**

Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
CDMX	28.9	7.2	147.1	420,383.6	1,038,801.1
Quintana Roo	38.8	7.0	141.8	26,080.2	63,064.0
Baja California Sur	30.1	6.2	118.5	5,696.6	12,444.2
<b>Estados que, en promedio, reciben menos recursos</b>					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	6.2	118.5	5,696.6	12,444.2
Chihuahua	35.3	3.7	60.0	8,999.5	14,399.7
Aguascalientes	37.8	5.3	96.8	13,937.9	27,423.0
<b>Estados menos dinámicos</b>					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Colima	34.4	0.4	1.3	0.0	80,974.1
Guanajuato	44.5	1.3	19.0	185,648.8	220,899.2
Queretaro	36.9	1.4	19.9	49,613.1	59,464.1

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FISE representó, en promedio, el 1.2% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 3.7% y un crecimiento acumulado real de 59.6%, al pasar de 118,740.4 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 189,489.1 miles de pesos constantes promedio en 2016,

El FAIS utiliza principalmente criterios distributivos, utilizando como base los niveles de marginación y pobreza, Chiapa y Velázquez (2011) encuentran que existe una correlación positiva entre los niveles de marginación y la distribución de este fondo.

**IV) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).**

El monto del FORTAMUN-DF se determinará, solo para efectos de referencia, con el 2.35% de la RFP para las Entidades y con el 0.2123% de la RFP para la CDMX. La SHCP será la encargada de distribuir el FORTAMUN-DF, a las entidades, en proporción directa al número de habitantes de cada entidad (totalmente distributivo), y estas a su vez tendrán que distribuirlo de manera íntegra, ágil, sin limitaciones ni restricciones a sus municipios.

Las Entidades Federativas, destinarán estos recursos prioritariamente, a satisfacer sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos del agua, modernización de los sistemas de recaudación, mantenimiento de infraestructura y seguridad pública.

## RESULTADOS PRINCIPALES, FORTAMUN-DF

**Cuadro 20.**

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	3.7	59.4	4,387,366.8	6,994,021.8
Colima	34.4	3.8	62.8	2,579,098.4	4,198,670.8
Veracruz	52.6	3.5	56.7	2,126,440.6	3,332,907.6
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	6.5	125.8	140,499.9	317,318.8
Quintana Roo	38.8	5.8	109.0	312,945.8	654,028.3
Nayarit	47.6	4.6	79.3	283,076.9	507,590.8
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	6.5	125.8	140,499.9	317,318.8
Chihuahua	35.3	3.9	65.1	181,733.5	300,000.0
Campeche	44.7	4.2	70.8	220,390.1	376,400.1
Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Guerrero	69.7	3.3	52.2	970,664.6	1,477,569.6
Oaxaca	61.9	3.3	52.7	1,088,285.2	1,661,615.9
Coahuila	27.9	3.4	54.2	996,954.1	1,537,139.6

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FORTAMUN-DF representó, en promedio, el 10.0% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 3.8% y un crecimiento acumulado real de 62.8%, al pasar de 972,742.2 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 1,583,585.8 miles de pesos constantes promedio en 2016,

### V) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Los recursos del FAM, por Entidad, se determinan con las formulas (variables y fuentes de información) que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública consideren

que publiquen en el DOF a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal que se trate. El monto equivale, solo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP.

Los recursos a los que se refiere el párrafo anterior, se distribuyen como sigue:

**Asistencia Social** (46%), al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, por medio de instituciones públicas,

La fórmula se definió para el ejercicio 2016, por la Secretaría de Salud como sigue:

$$FDR_{Ti} = v(MIV_T) + d_i(MID_T)$$

Donde  $v$  y  $d$  son ponderadores

$MIV_T$  es el monto a distribuir con base en el Índice de Vulnerabilidad Social, el cual tiene 5 dimensiones de vulnerabilidad: familiar; discapacidad y por ser adulto mayor; condición de género; educación infantil; y, salud y nutrición. Componente altamente compensatorio.

$MID_T$  es el monto a distribuir con base en el Índice de Desempeño, el cual tiene cuatro dimensiones: desarrollo comunitario sustentable; fortalecimiento institucional; focalización y cobertura, e implementación de los programas de Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). El cual es una mixtura entre componentes compensatorios y de avances programáticos.

**Infraestructura Educativa** (54%), se destinará a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura educativa básica, media superior y superior (artículo 40, párrafo primero, LCF). Para el ejercicio 2016, la fórmula publicada por la SEP<sup>85</sup> fue la siguiente:

$$y_{i,t} = y_{t-1} \left[ \left( \alpha \frac{m_i}{m} \right) + \left( \beta \frac{re_i}{re} \right) + \left( x \frac{P_i}{p} \right) + \left( \delta \frac{im_i}{\sum_{i=1}^{31} im_i} \right) \right] + z_i \left[ \frac{mi_i}{\sum_{i=1}^{31} mi_i} \right]$$

$Y_{t-1}$  es el componente inercial, se refiere a los ingresos recibidos en la entidad en el ejercicio inmediato anterior el cual, pondera a los componentes siguientes:

$\alpha \frac{m_i}{m}$  es un componente distributivo de matrícula pública educativa básica y especial, al cual se le asigna un peso relativo del 42.5%;

<sup>85</sup> Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2016.



$\beta \frac{re_i}{re}$  es un componente compensatorio de inasistencia escolar (población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela);

$x \frac{P_i}{p}$  es un componente distributivo de crecimiento poblacional de entre 5 y 14 años;

y,

$\delta \frac{im_i}{\sum_{i=1}^{31} im_i}$  es un componente compensatorio que representa el grado relativo de marginación de la entidad i, respecto de la marginación nacional.

$z_i \left[ \frac{mi_i}{\sum_{i=1}^{31} mi_i} \right]$  es la adición a la primera parte de la formula, se trate de un componente compensatorio que representa el grado relativo de marginación de la entidad i, respecto de la marginación nacional en población de entre 3 y 15 años, ponderado por  $z_i$  que es el incremento presupuestal en el periodo t.

## RESULTADOS PRINCIPALES, FAM

Cuadro 21.

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	7.0	140.7	650,490.2	1,565,717.5
Veracruz	52.6	4.5	78.1	585,115.3	1,041,931.9
CDMX	28.9	8.0	171.4	418,894.3	1,136,735.6
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
CDMX	28.9	8.0	171.4	418,894.3	1,136,735.6
México	45.3	7.0	140.7	650,490.2	1,565,717.5
Coahuila	27.9	6.7	132.4	208,736.0	485,150.7
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	5.3	96.0	87,036.1	170,588.0
Chihuahua	35.3	-1.8	-21.2	180,859.0	142,518.3
Campeche	44.7	5.1	91.2	117,876.4	225,427.6
Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Colima	34.4	-3.4	-36.1	952,969.1	609,069.9
Chihuahua	35.3	-1.8	-21.2	180,859.0	142,518.3
Nayarit	47.6	-0.4	-5.5	234,802.0	221,782.0

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FAM representó, en promedio, el 3.2% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 3.8% y un crecimiento acumulado real de 63.2%, al pasar de 308,245.1 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 503,078.5 miles de pesos constantes promedio en 2016.

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

El FAETA se determina a partir de los elementos siguientes:

1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, con motivo de la suscripción de convenios, incluyendo impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
2. Recursos del FAETA en un ejercicio inmediato anterior, incluye ampliaciones presupuestales, previsiones salariales y actualización de los registros del apartado 1.
3. Para el apartado de educación para adultos, la conformación del monto y su distribución se hará mediante fórmulas, determinadas por la SEP con criterios compensatorios que respondan a un aumento en la alfabetización.

Así como se enlistan los elementos que conforman el monto para el FAETA, se identifican claramente tres tipos de componentes, en el primero se toman en cuenta planteles, instalaciones y plantillas, lo cual atiende a un componente distributivo, bajo el supuesto de que en lugares con más instalaciones se requieren más recursos.

El segundo elemento atiende a un criterio inercial que incluye lo que se recibió en el ejercicio inmediato anterior, incluyendo sus ampliaciones.

El tercer elemento, se distribuye a través de fórmulas que determina la SEP, mediante un índice de asignación<sup>86</sup>, bajo la fórmula siguiente:

$$I_i = a * IRE_i + b * IEPC_i + c * ICA_i$$

$IRE_i$  es el indicador de rezago educativo en la entidad  $i$  (población de 15 años o más en rezago)

---

<sup>86</sup> El cual es una sumatoria de  $i=1$  a 32, que determina la ponderación de los montos atendiendo a criterios resarcitorios. Fórmula consultada para el ejercicio 2016 en Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2016.

IEPC<sub>i</sub> es el Indicador de Eficiencia en la Plaza Comunitaria de la entidad i (peso de la población rezagada que terminó algún nivel en el total de población que terminó nivel)

IEPC<sub>i</sub> es el Indicador de Capacitación brindada a los asesores educativos en la entidad i (peso de los asesores con experiencia continua, respecto del total de asesores)

a=0.4055

b=0.3528

c=0.2415

Los coeficientes (que no se esclarece cómo se obtuvieron) asignan a la fórmula un criterio mayormente distributivo (40.5%), seguido del inercial (35.2%) y al último resarcitorio (24.1%)

## RESULTADOS PRINCIPALES, FAETA

Cuadro 22.

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	0.4	6.0	553,002.6	585,984.7
Veracruz	52.6	1.4	19.8	259,600.9	311,125.6
Jalisco	39.8	2.0	29.4	222,124.9	287,477.6
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Guanajuato	44.5	3.9	64.3	166,869.5	274,218.9
Nuevo León	23.2	3.5	56.0	107,784.0	168,090.1
Quintana Roo	38.8	2.2	32.0	85,482.1	112,868.5
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	1.4	19.8	42,487.9	50,889.4
Colima	34.4	2.0	29.4	45,462.8	58,835.3
Tlaxcala	57.9	1.1	15.7	55,092.7	63,747.4
Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Queretaro	36.9	-4.8	-47.2	68,100.5	35,927.7
Baja California	30.2	-1.7	-20.3	133,711.8	106,576.0
Michoacán	54.4	-0.7	-8.5	175,255.4	160,279.4

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FAETA representó, en promedio, el 1.1% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 1.3% y un crecimiento acumulado real de 18.4%, al pasar de 136,217.2 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 161,309.7 miles de pesos constantes promedio en 2016,

Se advierte que pese a que la NORMA<sup>87</sup> establece los formatos para la entrega de información de las plantillas consideradas en la distribución del FAETA, no se explicita por parte de la SHCP si tiene mecanismos que aseguren la confiabilidad de las mismas o visitas físicas a la infraestructura.

### **VII) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)**

El monto del FASP lo determina el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con base en una propuesta realizada previamente por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y se entrega a las Entidades a través de la SHCP. El Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública toma en cuenta para la distribución del monto lo siguiente:

- el número de habitantes de las Entidades, criterio distributivo;
- el índice de ocupación penitenciaria, criterio distributivo;
- la implementación de programas de prevención del delito; criterio de avances programáticos;
- recursos destinados en materia de seguridad pública en los municipios, inercial; y,
- avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, criterio de avances programáticos.

A su vez, las Entidades destinarán exclusivamente estos recursos a; la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública; a otorgamiento de percepciones extraordinarias; al equipamiento de los elementos de seguridad pública; al establecimiento y operación de bases de datos criminalísticas y de personal; a instalaciones para la procuración e impartición de justicia; y, al seguimiento y evaluación de programas de seguridad pública. (artículos 44 y 45 de la LCF)

---

<sup>87</sup> NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación. Publicada en DOF el 24 de septiembre de 2014.

## RESULTADOS PRINCIPALES, FASP

**Cuadro 23.**

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	0.7	9.6	365,983.3	400,952.9
CDMX	28.9	2.1	31.5	278,992.4	366,761.7
Veracruz	52.6	0.6	8.1	225,114.0	243,345.8
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Quintana Roo	38.8	4.3	72.8	77,324.8	133,621.1
Tlaxcala	57.9	4.3	72.4	55,670.1	95,992.8
Baja California Sur	30.1	4.1	69.2	78,522.3	132,839.2
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Aguascalientes	37.8	1.8	26.3	68,052.7	85,974.9
Colima	34.4	4.1	69.0	65,108.8	110,042.4
Campeche	44.7	3.5	55.7	68,285.2	106,352.8
Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Michoacán	54.4	-5.6	-53.0	170,328.7	79,972.3
Guanajuato	44.5	0.4	5.9	163,932.1	173,586.9
Veracruz	52.6	0.6	8.1	225,114.0	243,345.8

**Fuente:** elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FASP representó, en promedio, el 1.5% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un crecimiento promedio anual de 1.8% y un crecimiento acumulado real de 26.1%, al pasar de 141,284.0 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 178,164.5 miles de pesos constantes promedio en 2016,

### VIII) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El FAFEF es otro fondo que cuenta con una conformación del monto clara y una fórmula de distribución establecida por la LCF. Su monto se conforma con el 1.4 % de la RFP y la SHCP es la encargada de enterar los recursos de manera ágil y directa a las Entidades, con base en la formula siguiente:

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

- El primer componente,  $T_{t,07}$ , es de carácter inercial, corresponde a lo que recibió la entidad por FAFEF en 2007;
- El segundo componente,  $\Delta FAFEF_{07,t}$  es el incremento del FAFEF entre el 2007 y el periodo t, ponderado por un coeficiente  $C_{i,t}$ , que incorpora la participación a nivel nacional del inverso del PIB *per cápita* de la entidad, multiplicado por la población, que se identifica como resarcitorio-distributivo.

Las entidades federativas están obligadas a destinar los recursos del FAFEF a los rubros siguientes:

- inversión en infraestructura y gastos indirectos;
  - saneamiento financiero (amortización de deuda pública);
  - apoyar el saneamiento de pensiones;
  - a la modernización de los registros públicos de la propiedad y sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos;
  - fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico;
- y,
- para los sistemas de protección civil, apoyar la educación pública y proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados (Asociaciones Público Privadas y Proyectos de Prestación de Servicios).

## RESULTADOS PRINCIPALES, FAFEF

**Cuadro 24.**

Estados que, en promedio, reciben más recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
México	45.3	0.1	1.9	3,906,369.6	3,981,521.4
Veracruz	52.6	-0.6	-7.9	1,996,108.0	1,838,478.6
CDMX	28.9	-4.5	-45.2	2,825,589.4	1,547,743.9
Estados más dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Oaxaca	61.9	2.6	40.4	763,884.3	1,072,738.2
Chiapas	74.7	2.2	32.2	1,291,025.0	1,706,808.9
Tlaxcala	57.9	1.0	14.0	301,989.3	344,284.1
Estados que, en promedio, reciben menos recursos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Baja California Sur	30.1	-2.5	-27.7	207,939.0	150,376.3
Colima	34.4	-2.6	-29.0	249,702.3	177,380.7
Quintana Roo	38.8	-1.7	-19.9	306,688.6	245,649.1

## RESULTADOS PRINCIPALES, FAFEF

Cuadro 24.

Estados menos dinámicos					
Entidad	Pobreza (%)	TCPA (%)	TCA (%)	Monto 2004 (mdp 2010=100)	Monto 2016 (mdp 2010=100)
Tabasco	49.7	-5.8	-53.9	1,053,142.2	485,297.3
Campeche	44.7	-5.4	-51.5	376,277.2	182,570.5
Coahuila	27.9	-5.0	-48.4	1,032,179.8	532,923.9

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, Información de Federalismo Hacendario disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_de\\_Federalismo\\_Hacendario](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_de_Federalismo_Hacendario)

En el periodo de 2004-2016, el FAFEF representó, en promedio, el 6.1% del total de los recursos destinados para los fondos de aportaciones, este fondo mostró un decrecimiento promedio anual de 1.6% y un decrecimiento acumulado real de 18.6%, al pasar de 1,064,950.1 miles de pesos constantes promedio en 2004 a 865,246.1 miles de pesos constantes promedio en 2016,

### 4.3. Resultados Relevantes

Del análisis a la situación financiera se desprende que el grueso de los ingresos estatales proviene de transferencias federales, que los ingresos propios en promedio representaron el 11.2% de los ingresos totales, y que la captación por entidad federativa es heterogénea. Se observó que en periodos de recesión económica (2008-2009) y de afectaciones al mercado del petróleo (2012) / (por su estrecha relación con los ingresos públicos), los ingresos totales tuvieron reducciones considerables, debido a que la Recaudación Federal Participable, que funge como piedra angular del SNCF al ser la base sobre la que se distribuyen las participaciones, es el instrumento mediante el cual se relaciona la economía real (actividad económica) y los ingresos públicos.

La RFP, en su componente petrolero, mostró una disminución considerable a partir de 2011, por un choque parmente de oferta en el mercado internacional del petróleo al pasar de 616,275,565.9 miles de pesos constantes en 2011, a 196,142,733.4 miles de pesos constantes en 2016. Sin embargo, la RFP total se incrementó de 1,834,473,669.8 miles de pesos constantes en 2011, a 2,139,374,566.8 miles de pesos constantes en 2016, debido a la eficiencia recaudatoria del Gobierno Federal.

Respecto de los ingresos propios, se observó que solo 11 entidades federativas se encuentran por encima de la media nacional de recaudación (3,115,096.6 miles de pesos constantes) y que tan solo 7 concentran el 53.6% de los ingresos propios totales. Estados

como México, Nuevo León y Veracruz se caracterizaron durante el periodo por su destacada recaudación tributaria y no solo por su elevado nivel de ingresos por impuestos, sino por ser los estados que más potestades tributarias utilizan.

El rubro más importante de los ingresos propios fue, como era de esperarse, los impuestos, que representaron para el periodo, el 42.9% respecto de los ingresos propios totales, asimismo mostraron una tasa de crecimiento promedio anual de 8.6%.

Las entidades federativas, a raíz del pacto fiscal, aún se valen de impuestos importantes sobre los ingresos; patrimonio; producción, consumo y las transacciones; adicionales y otros impuestos, de los cuales se determinó que, por cada peso recaudado en promedio para el periodo de 2004-2016, 86 centavos se gravaron en función del ingreso de los individuos y no sobre sus decisiones de consumo. A su vez el impuesto más importante para las entidades federativas fue el Impuesto Sobre Nóminas, el cual pasó de representar el 48.0% del total de la recaudación estatal promedio, en 2004, (año en que sólo 19 estados cobraban este impuesto) a 64.9% en 2016 (año en que todos los estados ya lo cobraban).

Se encuentra que el rubro más importante de ingresos de los estados, que representó en promedio para el periodo de estudio el 64.5%, se compone en 51.8% por participaciones y en 48.2% por aportaciones.

A su vez el Fondo General de Participaciones, es la principal fuente de ingresos por participaciones, con una importancia relativa de 70.1% respecto del total de participaciones.

Los Fondos de Participaciones se distribuyen, principalmente, bajo una mixtura de criterios resarcitorios/compensatorios, donde los componentes poblacionales e inerciales que aseguran al menos un monto tan alto como al recibido en periodos anteriores. Por su parte los Fondos de Participaciones se distribuyen, principalmente, bajo criterios distributivos, con tres excepciones, como sigue:

1. FAM, criterios compensatorios y de avances programáticos
2. FASP, criterios distributivos y de avances programáticos
3. FAFEF, criterios resarcitorios y distributivos.



## 5. Índice Estatal de Dependencia Financiera

Como se ha adelantado por muchos autores en las últimas décadas, se percibe a la dependencia financiera como una condición de debilidad estructural e institucional de las haciendas estatales, en dos sentidos complementarios:

- I) como una proporción donde el grueso de los ingresos estatales descansa en transferencias federales.
- II) como condición en la que las entidades federativas, por sus propias potestades, no pueden hacerles frente a sus obligaciones de gasto, ambas conferidas a raíz del pacto fiscal federal (en algunos casos ni siquiera pueden mantener el gasto de su operación propia).

Retomando lo expuesto en el capítulo teórico, la dependencia financiera se concibe como *la incapacidad de la Entidad Federativa para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el obstaculizado manejo de su patrimonio y la indisposición de su hacienda.*<sup>88</sup>

La pregunta obligada en este punto es ¿Qué determina esta condición denominada dependencia financiera? la cual se afirma que con certeza ha prevalecido en las entidades federativas durante el periodo de estudio y, seguramente, desde que se instauró este mecanismo de transferencias federales.

### 5.1. Determinantes de la Dependencia Financiera

En los estudios contemporáneos sobre este tema, destaca la investigación realizada por Bojórquez y Peña (2012), publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Secretaría de Gobernación). En su búsqueda por identificar las variables que determinan la autonomía financiera municipal<sup>89</sup> los autores encuentran que está determinada por las variables siguientes (acomodadas jerárquicamente de acuerdo con su importancia en el impacto sobre la autonomía financiera):

1. En primer lugar, están las **variables socioeconómicas**, el índice de marginación y el logaritmo natural de la población.

---

<sup>88</sup> Se realiza un atento recordatorio al lector que esta definición surge como una analogía a la proporcionada por Quintana (2008, p. 195) en su definición sobre autonomía financiera municipal.

<sup>89</sup> Pese a que esta investigación se centra en el orden de gobierno municipal, es una propuesta que se puede extender al orden estatal, por el tratamiento metodológico riguroso y el enfoque conceptual utilizado.

2. En segundo lugar, se encuentra el indicador de *actualización del catastro*, en su variable: **esfuerzo fiscal**.
3. Seguido, se encuentra la variable **vigilancia y participación ciudadana**, como un indicador del porcentaje de participación electoral.
4. Por último, la importancia de la deuda en la liquidez y el número de computadoras por funcionario público, ambas de la variable: **capacidad administrativa**.

Bojórquez y Peña, se refieren a la dependencia financiera como una condición de insolvencia del gasto público local, enfatizando la relación intrínseca de estos con los ingresos propios (la número II descrita al principio del capítulo). Concluyen que la dependencia financiera es en parte explicada “*por causas estructurales difícilmente controladas desde el ámbito local de gobierno*” (ibídem p. 40)

El INAFED, a través de su Sistema de Información Hacendaria<sup>90</sup>, publica anualmente una serie de indicadores financieros y de desempeño de las administraciones estatales y municipales, en los cuales se encuentran dos indicadores similares al propuesto, el primero respecto de las participaciones y el segundo respecto de las aportaciones. Dentro de sus principales resultados se encuentran los siguientes:

#### OTROS RESULTADOS SOBRE DEPENDENCIA

##### Cuadro 25.

(porcentaje)

	Dependencia de Participaciones (P/IT*100)	Dependencia de Aportaciones (A/IT*100)
<b>2004-2016 promedio</b>	32.46	52.10

**Fuente:** INAFED, Sistema de Información Hacendaria

Como se vislumbra, estos resultados no son compatibles con los datos hasta ahora encontrados sobre el peso relativo de participaciones y aportaciones en el total de los ingresos estatales, sin embargo, se menciona a manera de contrastar los resultados obtenidos por el sustentante y como un punto de referencia de índices similares.

El alcance de esta investigación escapa a la identificación de las variables que determinan la condición de dependencia financiera estatal, sin embargo, se tienen indicios cualitativos

<sup>90</sup> Disponible en <https://www.gob.mx/inafed>

sobre sus determinantes en diferentes dimensiones del problema, con lo cual se infiere que esta condición se explica, en parte, por las variables siguientes:

- **Esfuerzo Fiscal**, que es una variable que determina el persevero de las haciendas estatales en recaudar efectivamente impuestos que fortalezcan sus finanzas, así como los mecanismos y las bases gravables de los cuales disponen efectivamente y que determinan el límite de su capacidad fiscal.

En la literatura revisada se encuentra que hay un consenso de acuerdo a la medición de esta variable<sup>91</sup>:

$$Esfuerzo Fiscal = \frac{Recaudación Efectiva}{Capacidad Fiscal}^{92}$$

- **Capacidad Administrativa**, variables que determinen, en su caso, la aptitud de los gobiernos de atender, con los recursos materiales y humanos disponibles, las obligaciones gerenciales y de gasto conferidas a su jurisdicción. Para la cual, se utilizan variables como profesionalización de los servidores públicos, disponibilidad de infraestructura y utilización de tecnologías de la información.
- **Variables Socioeconómicas**, referidas al grado de marginación y pobreza de los individuos, el nivel medio de renta del contribuyente, el PIBE per cápita, así como, algún indicador poblacional que mida la incidencia de esta variable en las transferencias federales.
- **Ingresos Futuros**, se trata de las obligaciones financieras (deuda pública) y pasivos contingentes, los cuales comprometen los ingresos futuros de libre disposición de las entidades federativas (ingresos propios, FAFEF y participaciones; en algunos casos también se comprometen, en proyectos de infraestructura, ingresos futuros de fondos de aportaciones como el FAM<sup>93</sup>)
- **Transparencia y rendición de cuentas**, variables que determinen el grado de participación ciudadana y su incidencia en la provisión de bienes públicos, así como

---

<sup>91</sup> Véase al respecto: Sobarzo (2006), Sour (2008) y Peña y Bojórquez (2012)

<sup>92</sup> Definida por Martínez Vázquez y Boex (1997, 2) como: “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos” citado por Sour (2004).

<sup>93</sup> Si se quiere profundizar en el tema véase ASF (2017) Infraestructura Financiada con Ingresos Futuros, Estudio Especial, México.

indicadores de fiscalización y mecanismos que aseguren la rendición de cuentas a nivel estatal, por ejemplo, el Subíndice de Transparencia Estatal.

El objetivo de este trabajo es la determinación de un nivel de Dependencia Financiera Estatal que, de acuerdo con las hipótesis realizadas, los Estados dependen financieramente de las transferencias federales, lo cual, vuelve en cierta medida vulnerables sus haciendas públicas, con una menor capacidad de respuesta.

Si bien, se tienen ubicados los componentes de los ingresos estatales, el verdadero derrotero en el tema radica en identificar las variables que inciden en la dependencia financiera, desarrollar modelos cuantitativos que incorporen mayor certeza a su medición y promover mejores prácticas fiscales en las haciendas públicas, que equilibren, tanto la relación ingreso-gasto, al tiempo que se cierran las brechas económicas entre las entidades federativas.

Se optó por medir la dependencia financiera como una proporción de los ingresos por transferencias en los ingresos totales que es una manera tradicional de cuantificar este comportamiento, adicionando la dimensión amplia donde no se incluyen las participaciones por su carácter resarcitorio. No se incluyeron variables administrativas, socioeconómicas, esfuerzo fiscal, entre otras, debido a que el alcance de la investigación estuvo en función de la información pública disponible a nivel nacional.

## **5.2. Resultados: Índice Estatal de Dependencia Financiera (IEDF)**

De acuerdo con la literatura revisada, los índices de autonomía/dependencia financiera forma parte de los denominados Índices de Descentralización Fiscal (IDF) los cuales, son instrumentos que miden la participación que tienen los niveles subcentrales de gobierno en la actividad económica del sector público, tanto en ingresos como en gasto públicos<sup>94</sup>.

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se realizó el cálculo del Índice Estatal de Dependencia Financiera (IEDF), respecto de los ingresos de las entidades federativas. Debido a la naturaleza incondicionada de las participaciones federales (transferencias incondicionadas), que en un primer momento se crearon para “regresar” a las Entidades, aquellos recursos que dejaron de recibir a raíz del pacto fiscal, algunos autores han planteado que estos recursos deberían ser considerados como ingresos propios de las

---

<sup>94</sup> Dr. David Cantarero. Curso Hacienda Multijurisdiccional, Universidad de Cantabria, España. Presentación disponible en: <http://personales.unican.es/cantared/1.%20Esquemas.pdf>

Entidades<sup>95</sup>, por otro lado, es común que en la literatura fiscal se considere solo como ingresos propios aquellos recursos que derivan de las potestades recaudatorias que se les confirió a cada estado (Sour, 2004; Quintana, 2008) esta diferencia metodológica hace que exista una división en los IDF en estrictos y amplios.

- En sentido “**estricto**”, son aquellos en que solo se toman en cuenta como ingresos propios, aquellos en que dicho nivel de gobierno tiene competencias exclusivas en su gestión.

### ÍNDICES ESTRICTOS

**Cuadro 26.**

(formulas)

Autonomía Financiera	Dependencia Financiera
$IEAF e_{t,i} = \frac{IP_{t,i}}{IT_{t,i}} * 100$	$IEDF e_{t,i} = \frac{ITf_{t,i}}{IT_{t,i}} * 100$
	$IEDF e_{t,i} = \frac{IP_{t,i}}{IT_{t,i} - ITf_{t,i}} * 100$
	$IEDF e_{t,i} = IAF e_{t,i} - 100$

**Fuente:** elaboración propia con base en las formulas proporcionadas por el Dr. Cantarero (Universidad de Cantabria, España)

- En sentido “**amplio**”, incluyen a todos los ingresos que sus competencias de gestión están compartidas con otros niveles de gobierno, es decir, se consideran como ingresos propios a las transferencias incondicionadas (participaciones).

### ÍNDICES AMPLIOS

**Cuadro 27.**

(formulas)

Autonomía Financiera	Dependencia Financiera
$IEAF a_{t,i} = \frac{IP_{t,i} + TC_{t,i}}{IT_{t,i}} * 100$	$IEDF a = \frac{TI_{t,i}}{IT_{t,i}} * 100$
	$IEDF a_{t,i} = IEAF a_{t,i} - 100$

**Fuente:** elaboración propia con base en las formulas proporcionadas por el Dr. Cantarero (Universidad de Cantabria, España)

<sup>95</sup> Diaz-Cayeros, Thomas y Webb (2000) afirman que “la definición más apropiada de ingresos propios incluiría las participaciones incondicionales” (traducción propia) ya que de lo contrario sería una concepción “estrecha” y Colmenares (1999) recalca el carácter resarcitorio y la libre disposición de las participaciones

Donde:

$IEAF_{e,t,i}$  es el Índice de Autonomía Financiera estricto, en el periodo t de la entidad i.

$IEDF_{e,t,i}$  es el Índice Estatal de Dependencia Financiera estricto, en el periodo t de la entidad i.

$IEAF_{a,t,i}$  es el Índice Estatal de Autonomía Financiera amplio, en el periodo t de la entidad i.

$IEDF_{a,t,i}$  es el Índice Estatal de Dependencia Financiera amplio, en el periodo t de la entidad i.

$IP_{t,i}$  son los ingresos propios que recaudó la entidad i en el periodo t.

$IT_{t,i}$  son los ingresos totales que recibió la entidad i en el periodo t.

$ITf_{t,i}$  son los ingresos totales por transferencias que recibió la entidad i en el periodo t.

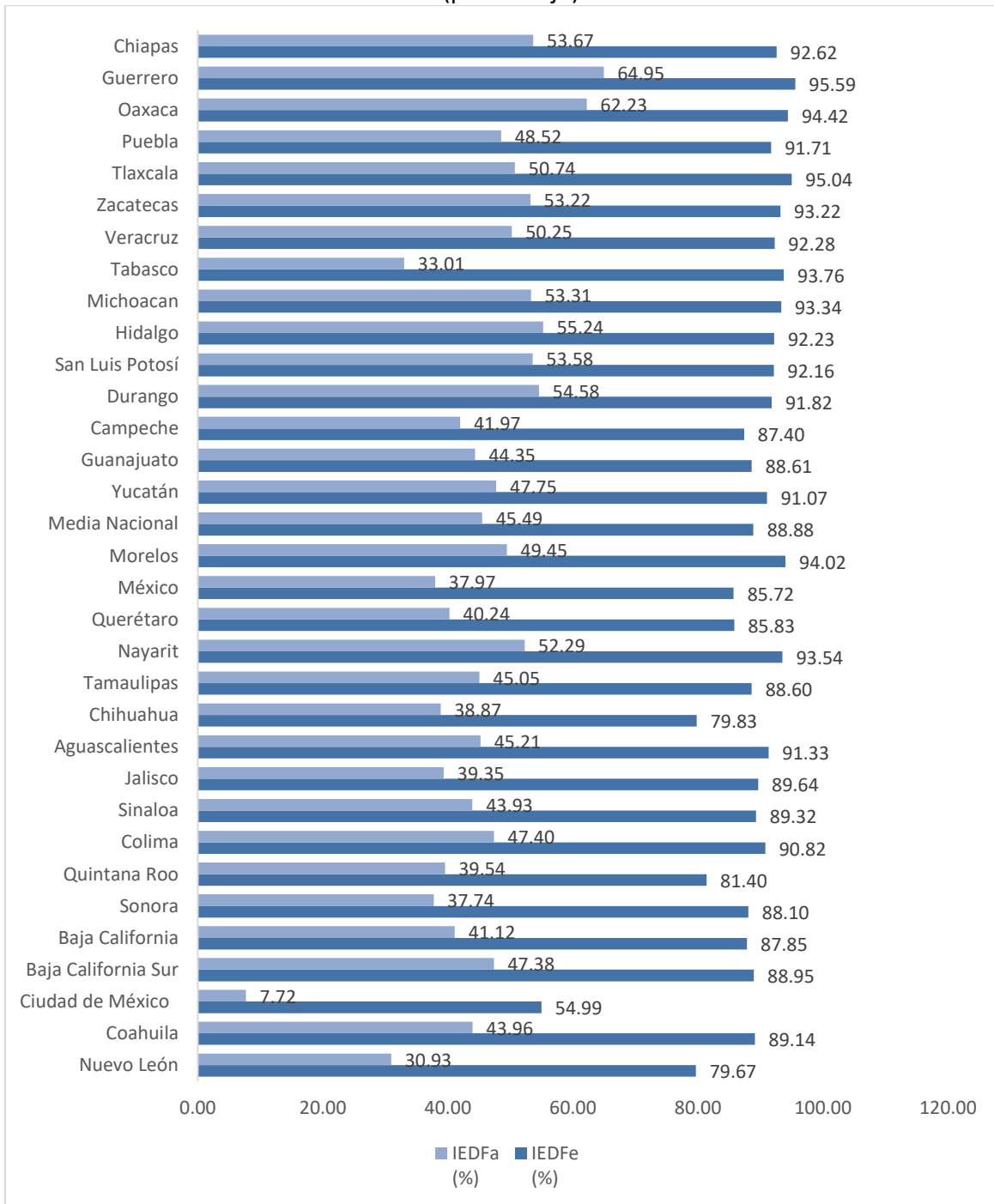
$TC_{t,i}$  son los ingresos por transferencias condicionadas (participaciones) que recibió la entidad i en el periodo t.

$TI_{t,i}$  son los ingresos por transferencias incondicionadas (aportaciones) que recibió la entidad i en el periodo t.

Con base en la información recopilada para la situación financiera de las entidades federativas en el periodo de estudio, se muestran los resultados para el caso de México, de los índices de dependencia y autonomía financiera, en sentido amplio y estricto, como sigue:

**INDICES DE DEPENDENCIA FINANCIERA, RESULTADOS PROMEDIO POR ENTIDAD  
FEDERATIVA 2004-2016**

**Gráfica 16.**  
(porcentaje)



**Fuente:** elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas; INAFED, Información de Federalismo Hacendario; INEGI, Finanzas Públicas Estatales de México (varios años), Cuentas Públicas y Leyes de Ingreso de las Entidades Federativas (varios años).

Ya que los ingresos por transferencias representan el grueso de los ingresos totales, al presentar un índice amplio y uno estricto, se observan dos panoramas considerablemente distintos sobre esta condición. Con una visión estricta, prácticamente las haciendas estatales de todos los estados son totalmente dependientes con resultados por encima del 80% de dependencia (excepto la CDMX), y con una concepción amplia, que incluye a las participaciones como ingresos propios por su carácter resarcitorio, nos encontramos con que la mayoría de los estados está en el rango entre 40-60% del índice (véase Gráfica 16.).

Estados con mayor rezago económico como Guerrero (IDFe=95.6), Tlaxcala (IDFe=95.0) y Oaxaca (IDFe=94.4) muestran los niveles más elevados de dependencia financiera estricta, lo cual se explica por los niveles de recaudación tanto estatal como federal. Sin embargo, los estados que se destacaron por su elevada recaudación en impuestos también muestran elevados niveles de dependencia financiera estricta, como sigue: México, IDFe=85.7; Nuevo León, IDFe=79.7 Veracruz, IDFe=92.3. estos resultados al parecer, contradictorios apuntan a que, independientemente del esfuerzo fiscal, esta condición se puede atribuir a factores institucionales del diseño del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como se demostró en el Capítulo 4, la Recaudación Federal Participable creció 63.4% a una tasa acumulada real (al pasar de 1,308,954,928.6 miles de pesos constantes en 2004 a 2,139,374,566.8 miles de pesos constantes en 2016), y la recaudación estatal promedio creció a una tasa acumulada real 191.0% (al pasar de 1,200,046.6 miles de pesos constantes en 2014, a 3,491,520.1 miles de pesos constantes en 2016).

Por su parte, la evolución promedio de la dependencia financiera en sus dos dimensiones (véase Gráfica 17.) arroja que la Dependencia Financiera Estricta tuvo una tasa de crecimiento acumulada de -6.1% (al pasar de 91.0 puntos del índice en 2004, a 85.5 puntos del índice en 2016) y la Dependencia Financiera Amplia una tasa de crecimiento acumulada de -11.3% (al pasar de 48.2 puntos del índice en 2004, a 42.7 puntos del índice en 2016) / (véase Gráfica 17.)

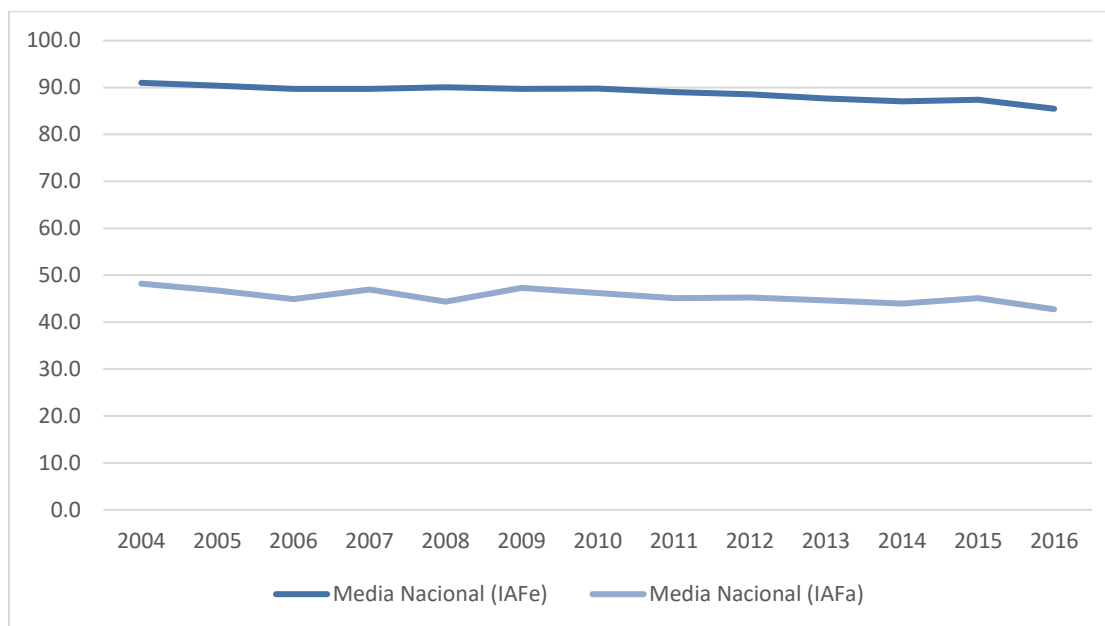
Si se parte de la premisa de que la recaudación es determinada por la actividad económica y el esfuerzo fiscal de las haciendas estatales, se podría esperar que, en buena medida, la dependencia financiera de las entidades federativas estuviera asociada a la actividad económica de cada jurisdicción y la capacidad administrativa y de gestión, los datos presentados muestran que, ante altas tasas de crecimiento en la recaudación, la disminución de la dependencia financiera ha sido precaria. Dicho comportamiento se puede



atribuir a factores institucionales, si bien la implementación y el diseño del actual SNCF, ha contribuido a que la dependencia financiera persista a través del tiempo, se presenta también como un detrimento ante la creciente recaudación tanto federal como estatal.

### EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA FINANCIERA, PROMEDIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016

**Gráfica 17.**  
(porcentaje)



**Fuente:** elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas; INAFED, Información de Federalismo Hacendario; INEGI, Finanzas Públicas Estatales de México (varios años); Cuentas Públicas y Leyes de Ingreso de las Entidades Federativas (varios años).

De la investigación realizada, se precisa que la Dependencia Financiera en sentido Amplio, es un indicador más coherente con la teoría de la descentralización fiscal ya que la naturaleza de las participaciones es de “regresar” lo cedido en el pacto fiscal en términos de eficiencia económica y equidad distributiva, dejando únicamente a las aportaciones que no estaban concebidas en el pacto fiscal original<sup>96</sup>, como recursos de los que realmente dependen las haciendas públicas estatales para cubrir las asignaciones de gasto que les fueron conferidas a sus respectivas jurisdicciones, a partir de su inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal en 1997.

<sup>96</sup> Los cuales surgieron como una integración de convenios distribuidos en distintos Ramos Generales, bajo el discurso de un compromiso con la descentralización fiscal, de un renovado federalismo (véase, CEF, 2006 y Chiapa y Velázquez, 2011)

**RESUMEN DE RESULTADOS, ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016**

**Cuadro 28.**

(miles de pesos constantes a precios de 2010 y porcentaje)

<b>Entidad</b>	<b>Pobreza (%)</b>	<b>Ingresos Propios (2010=100)</b>	<b>Ingresos Transferencias (2010=100)</b>	<b>IEDFe (%)</b>	<b>IEDFa (%)</b>
Nuevo León	21.02	9,160,728.13	34,401,036.14	<b>79.67</b>	<b>30.93</b>
Coahuila	27.81	2,671,589.39	20,618,806.06	<b>89.14</b>	<b>43.96</b>
Ciudad de México	28.54	51,506,131.69	62,350,710.43	<b>54.99</b>	<b>7.72</b>
Baja California Sur	30.99	826,896.30	6,543,562.41	<b>88.95</b>	<b>47.38</b>
Baja California	31.52	3,219,280.48	23,581,361.11	<b>87.85</b>	<b>41.12</b>
Sonora	33.15	3,187,670.97	22,977,305.64	<b>88.10</b>	<b>37.74</b>
Quintana Roo	34.63	2,914,365.10	11,197,917.21	<b>81.40</b>	<b>39.54</b>
Colima	34.69	697,433.58	6,630,897.17	<b>90.82</b>	<b>47.40</b>
Sinaloa	36.67	2,599,847.02	21,485,719.88	<b>89.32</b>	<b>43.93</b>
Jalisco	37.05	5,900,126.35	49,572,699.87	<b>89.64</b>	<b>39.35</b>
Aguascalientes	38.13	1,026,756.55	10,081,458.98	<b>91.33</b>	<b>45.21</b>
Chihuahua	38.81	6,382,420.18	25,054,740.75	<b>79.83</b>	<b>38.87</b>
Tamaulipas	38.95	3,339,201.60	25,754,977.31	<b>88.60</b>	<b>45.05</b>
Nayarit	41.36	708,935.70	10,115,746.24	<b>93.54</b>	<b>52.29</b>
Querétaro	41.41	2,439,240.57	14,170,109.13	<b>85.83</b>	<b>40.24</b>
México	42.89	17,043,784.99	97,625,777.22	<b>85.72</b>	<b>37.97</b>
Morelos	43.24	867,445.91	13,377,608.20	<b>94.02</b>	<b>49.45</b>
Media Nacional	46.11	3,115,093.62	26,658,988.17	<b>88.88</b>	<b>45.49</b>
Yucatán	48.32	1,555,293.76	15,234,605.35	<b>91.07</b>	<b>47.75</b>
Guanajuato	48.51	4,801,983.75	34,659,777.06	<b>88.61</b>	<b>44.35</b>
Campeche	50.50	1,544,968.64	10,341,433.22	<b>87.40</b>	<b>41.97</b>
Durango	51.57	1,290,738.06	14,104,973.21	<b>91.82</b>	<b>54.58</b>
San Luis Potosí	52.40	1,717,337.01	20,118,371.15	<b>92.16</b>	<b>53.58</b>
Hidalgo	54.67	1,782,688.83	21,074,212.44	<b>92.23</b>	<b>55.24</b>
Michoacán	54.73	2,273,910.84	31,652,911.18	<b>93.34</b>	<b>53.31</b>
Tabasco	57.10	1,804,392.10	26,531,621.62	<b>93.76</b>	<b>33.01</b>
Veracruz	57.58	4,759,638.44	56,383,006.46	<b>92.28</b>	<b>50.25</b>
Zacatecas	60.25	993,702.08	13,592,757.46	<b>93.22</b>	<b>53.22</b>
Tlaxcala	60.31	510,992.38	9,759,167.11	<b>95.04</b>	<b>50.74</b>
Puebla	61.48	3,701,357.75	38,926,865.46	<b>91.71</b>	<b>48.52</b>
Oaxaca	66.99	2,007,188.54	32,982,860.57	<b>94.42</b>	<b>62.23</b>
Guerrero	67.57	1,399,200.02	29,840,945.82	<b>95.59</b>	<b>64.95</b>
Chiapas	78.48	3,438,787.11	42,343,679.46	<b>92.62</b>	<b>53.67</b>

**Fuente:** elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas; INAFED, Información de Federalismo Hacendario; INEGI, Finanzas Públicas Estatales de México (varios años); Cuentas Públicas y Leyes de Ingreso de las Entidades Federativas (varios años).

Ya que no se percibe una relación directa entre los estados que recaudan más impuestos y los que son menos dependientes, los niveles de pobreza de las entidades si se corresponden con los grados de dependencia financiera (véase Cuadro 28.) los estados más pobres son también los más dependientes y viceversa.

Para el periodo de estudio, se atribuye la dependencia financiera de las haciendas públicas estatales a variables institucionales inherentes a la estructura y evolución del SNCF, tomando en cuenta que el gran incremento en la recaudación, tanto en la estatal como en la Federal, tuvo un reducido impacto en la disminución de la dependencia financiera, en sus dos dimensiones (-6.1% en sentido estricto y -11.3% en sentido amplio), se precisa que si esta condición generalizada no depende en gran medida de la recaudación, es probable que se deba a lo siguiente:

- Por la naturaleza del pacto fiscal, y como se sugiere en la literatura, este se realizó bajo un esquema de eficiencia económica y equidad distributiva, otorgando a la federación las potestades tributarias más importantes y haciendo participar a las entidades federativas a cambio de la cesión de esos impuestos (conurrencia impositiva), por lo cual siempre el grueso de los ingresos estatales recaerá en los impuestos que cedieron para consolidar el pacto fiscal (que son los de mayor recaudación)
- Pese a que no se realizó ningún análisis de correlación entre la actividad económica y los ingresos estatales, se plantea como una conjetura que el crecimiento económico es un determinante principal de las recaudaciones Federal y estatal, por ser esta la variable que relaciona las finanzas públicas con el ciclo económico.
- Si bien, se la recaudación estatal no ha sido precaria, aún existen áreas de oportunidad que las Entidades podrían aprovechar para incrementar su recaudación (como el caso de la tenencia), que en primera instancia dependerán de la capacidad administrativa y la profesionalización de los servidores públicos de los niveles subnacionales.
- Aún se soslaya el hecho de que los criterios por los que se distribuyen las transferencias federales, son instrumentos de alto impacto e incidencia en el comportamiento de los gobiernos subnacionales, aún las fórmulas de distribución cuentan con criterios principalmente distributivos, que no

promueven, a manera de incentivos, el crecimiento económico, la formalidad o la recaudación estatal.

Se recalca el uso de esta medición de manera propositiva, más no limitativa, para cuantificar la relación entre fuentes de ingreso de las entidades federativas, a fin de explicitar en análisis posteriores, la implicación de que los ingresos provengan de transferencias o de la propia recaudación estatal.

## Conclusiones y Recomendaciones

El tema de la dependencia financiera parece, dentro de la agenda federal, siempre presente pero largamente pospuesto, si bien el desarrollo del federalismo fiscal, en el México del Siglo XX, logró la eliminación de la múltiple tributación y la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (que nació con el espíritu de fomentar la coordinación fiscal y la unidad nacional) continuó de manera inercial y tradicionalista, con una paulatina adaptación a la evolución económica y política de la hacienda.

En otro sentido, se identifica con el contexto histórico que la evolución de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal es un complejo de fuerzas; institucionales, políticas y económicas en los distintos momentos del desarrollo económico de la República Mexicana. Relaciones que se legitiman en nuestro Máximo Ordenamiento, el cual establece las limitaciones formales sobre las competencias exclusivas de la Federación, y prohibiciones expresas de las Entidades Federativas y Municipios, y que en lo particular permite la concurrencia impositiva (condición necesaria para la coordinación), delegando a la legislación secundaria la coordinación del sistema fiscal federal y la distribución de potestades estatales.

A saber, al gobierno Federal se le han atribuido, a raíz del pacto fiscal, las potestades tributarias más importantes (según su nivel recaudatorio) por su eficiencia en la recaudación, sin embargo, las entidades cuentan con instrumentos fiscales importantes (como la tenencia y el Impuesto sobre Nóminas).

Del análisis de la situación financiera, se encuentra que los ingresos propios en promedio, para las entidades, representaron el 11.2%. Dentro de esta clasificación, los impuestos fueron el rubro más importante de la recaudación estatal, al tener un peso relativo del 42.9% en el total de ingresos estatales en promedio. Se concluye que el sistema tributario en México se basa fundamentalmente en impuestos sobre los ingresos y el patrimonio, asimismo se concluye que su desempeño ha sido favorable al tener una tasa de crecimiento promedio anual del 9.6% y una acumulada real de 191.0%, en el periodo de estudio.

Se observó que en periodos de recesión económica (2008-2009) y de afectaciones al mercado del petróleo (2012) / (por su estrecha relación con los ingresos públicos), los ingresos totales tuvieron reducciones considerables, debido a que la Recaudación Federal Participable, que funge como piedra angular del SNCF, al ser la base sobre la que se

distribuyen las participaciones y al mismo tiempo el instrumento mediante el cual se relaciona la economía real (actividad económica) y los ingresos públicos.

Sobre transferencias, se reitera que el grueso de los ingresos de las entidades, descansó en este rubro, 65.5% en promedio. Se constató que los fondos de participaciones y aportaciones federales más importantes, basan su distribución principalmente en 2 criterios: uno inercial, que asegura un monto no menor al de los ejercicios 2007 y 2013 (según sea el caso), y un componente mixto resarcitorio/distributivo, que determina el incremento de los recursos destinados por estos fondos, lo cual da una estrecha actuación a los componentes resarcitorios y compensatorios, en los cuales se debería basar fundamentalmente la distribución de estos recursos. Esta distribución que, en un inicio sirvió como un incentivo para fomentar la coordinación fiscal y lograr la unidad nacional en un verdadero Federalismo Fiscal, continuó de manera inercial y tradicionalista (“*así se han venido haciendo las cosas, así se han hecho siempre*”). Soslayando, en cierta medida, la capacidad de las haciendas públicas de utilizar sus instrumentos fiscales para fomentar mejores prácticas de gestión hacendaria.

El componente inercial de las fórmulas de transferencias, es un mecanismo acumulativo de los efectos que, las reformas fiscales y los procesos de transición, han tenido sobre el monto que reciben las entidades federativas por este rubro. En México, existe un caso particular con este componente, debido a que el consenso fiscal se realizó como un logro político, se dejó en segundo plano la eficiencia económica que se obtendría al basar la distribución en los principios de Subsidiariedad y Correspondencia Fiscal.

Se advierte que es difícil eliminar el componente inercial de las fórmulas de participaciones y aportaciones federales, el riesgo de un cambio de fórmulas, basado en la eliminación o brusca reducción de este componente, radica en la desarticulación del actual SNCF, por el costo político que implica, ante el supuesto de que los gobiernos subnacionales actúan como *maximizadores de presupuesto*, en una pugna por los recursos federales (efecto *suma cero*). Sin embargo, hay que plantear como un tema prioritario en la agenda pública, procesos de transición en la distribución de transferencias, no como relación unilateral por parte de la autoridad hacendaria (SHCP), sino a manera de consenso en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con base en el análisis financiero realizado y la determinación de los niveles del Índice Estatal de Dependencia Financiera<sup>97</sup> se concluyó que en México, ha prevalecido esta condición para todas las entidades federativas, en sentido amplio y estricto (en un menor grado para la Ciudad de México, como caso atípico), la media nacional del índice se sitúa en 45.5 puntos en sentido amplio y 88.8 en sentido estricto. Se identificó que las entidades federativas que tienen altos niveles de recaudación, muestran niveles similares de dependencia que las entidades con menores ingresos propios. Con base en lo anterior, se tienen indicios de atribuir la dependencia financiera a factores institucionales y no a la propia gestión de las haciendas públicas estatales (esfuerzo fiscal).

Se identifica al Índice Estatal de Dependencia Financiera amplio, por medir la dependencia de las haciendas estatales respecto de los recursos etiquetados, como una medida más adecuada a la realidad fiscal y apegada a la teoría de la descentralización fiscal bajo los principios de subsidiaridad y correspondencia fiscal, por su relación intrínseca con el gasto público en áreas prioritarias del desarrollo subnacional y el margen de acción limitado que tienen estos recursos por no ser de libre disposición.

La evolución de la Dependencia Financiera Estatal, se considera favorable, al identificarse una disminución acumulada real del 6.1%, en sentido estricto y de 11.3% real acumulada en sentido amplio, se atribuye esta condición a la naturaleza del pacto fiscal, a la actividad económica de las entidades federativas, a los sistemas de distribución de transferencias federales (que se realizan bajo criterios inerciales y distributivos) y en menor medida, a la gestión de las haciendas públicas estatales determinada por la capacidad administrativa y la profesionalización de los funcionarios públicos.

Se aborda el estudio de la dependencia financiera de manera propositiva, mas no limitativa, como preludeo a una mayor profundización en el desarrollo e implementación de una política pública transversal de la hacienda multijurisdiccional que incorpore una visión integral del federalismo fiscal, se habla de una transición hacia un Federalismo Hacendario, o como es

---

<sup>97</sup> Para este apartado, se utiliza una concepción estricta en la determinación de la Dependencia Financiera, para recalcar las debilidades estructurales e institucionales a las cuales se enfrentan las entidades federativas y las diferencias interjurisdiccionales, no escapa al sustentante que las transferencias incondicionadas, se consideran legítimos de los estados ya que se consolidó este sistema de transferencias como un mecanismo político de unidad nacional y los beneficios económicos que trae consigo en relación con la eficiencia económica de la coordinación fiscal y la provisión descentralizada.

llamado en la literatura económica, la Segunda Generación del Federalismo Fiscal<sup>98</sup>, donde se profundicen y se incorporen a la política hacendaria, en conjunto, los temas de:

- la dependencia financiera;
- la responsabilidad hacendaria en materia de deuda pública;
- la contratación de pasivos contingentes, y el comprometer los ingresos futuros de las haciendas estatales que estos instrumentos implican;
- la ampliación del alcance de la coordinación hacendaria hasta el nivel local, y
- la promoción de una cultura de verdadera transparencia y rendición de cuentas, así como una mayor inclusión del sector social en la fiscalidad.

No escapan al sustentante, otras variables que comprometen recursos públicos descentralizados, aunado al problema de dependencia financiera asociado a la indisposición de recursos financieros de las haciendas estatales, se advierte que la deuda pública subnacional también compromete ingresos de libre disposición de las entidades federativas (ingresos propios, participaciones y FAFEF por su carácter resarcitorio), por su parte, los pasivos contingentes<sup>99</sup> como el caso específico del programa “Escuelas al Cien” y la utilización de Bonos Cupón Cero para infraestructura educativa estatal, tienen comprometidos ingresos del FAM en su componente de Infraestructura Educativa y Fondo General de Participaciones para el pago de intereses que generan los créditos otorgados a las entidades por parte del BANOBRAS (en su carácter de fideicomitente).

Ante este panorama, que se antoja adverso, se realizan las recomendaciones siguientes:

- Incorporar tecnologías de la información para consolidar un **Sistema Nacional de Información Hacendaria** a cargo del INDETEC. Se trata de generar información de inteligencia que fomente sinergias positivas en la evolución del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se utilice como referencia para la toma de decisiones de los funcionarios fiscales de los tres niveles de gobierno.

---

<sup>98</sup> En esencia se trata de transitar de un modelo que sobrepase los problemas de desequilibrios horizontales y verticales y se enfatice en la generación de capacidades administrativas e institucionales, que fomente la generación de recursos propios a nivel local y estatal, para no depender de las transferencias para cubrir su oferta de bienes públicos la cual esté vinculada a la carga tributaria. (Oates, 1999; Otero, 2011; Weingast, 2007)

<sup>99</sup> Los cuales son esquemas financieros utilizados en fideicomisos no paraestatales que comprometen ingresos futuros. Para más información al respecto véase ASF (2017).



- Se exhorta a convocar a la **Segunda Convención Nacional Hacendaria**, con el objetivo general de transitar hacia una Segunda Generación de Federalismo Fiscal (Federalismo Hacendario) la cual, no solo incluya a la SHCP, los órganos técnicos del SNCF y las secretarías de finanzas (y homólogos) de las entidades, sino incorpore con derecho de voz y voto, a los representantes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en particular, a los funcionarios públicos del Comité Coordinador del SNA<sup>100</sup>.

En otras palabras, se propone a la coordinación entre SNCF y SNA, como un avance en la cooperación institucional en la consecución de los objetivos de nuestro sistema fiscal federal.

- Fomentar a manera de incentivos, la **modernización institucional** de las haciendas públicas subnacionales, como una decisión bilateral entre Federación y Entidades Federativas.
- Desde el seno del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, promover **mecanismos de fiscalización**<sup>101</sup> que aseguren que la distribución de los ingresos en los niveles subnacionales de gobierno y que el ejercicio de los recursos descentralizados, se realice de acuerdo con la normativa.

---

<sup>100</sup> Representantes del Comité de Coordinador del SNA; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>101</sup> A manera de un buen ejemplo, se enuncia la facultad de fiscalizar las participaciones federales otorgada a partir de los resultados de la Cuenta Pública 2016, a la Auditoría Superior de la Federación.

## Bibliohemerografía

- ASF, (2017), *“Infraestructura Financiada con Ingresos Futuros”* Informe Especial, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación.
- AYALA, J. (1996), *“Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado”* México, Porrúa.
- BOJORQUEZ, A., PEÑA. J. (2012) *“Autonomía Financiera Municipal”* México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, SEGOB.
- BUCHANAN, J. (1965), *“An Economic Theory of Clubs.”* *Económica* 32: pp.1-14.
- CABALLERO, E. (2009), *“Los ingresos tributarios de México”* México, Trillas.
- CABRERO, E. (2004), *“Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”* Publicado en *Revista Gestión y Política Pública*. México, CIDE.
- CABRERO, E. (2004) *“Descentralización Fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano”* en Guerrero, J. (2004), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, Nostra. pp. 343 – 395.
- CABRERO, E. (2007) *“para entender. El Federalismo”* México, Nostra.
- CABRERO E.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2000) *“Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery”* en Marcelo M., Guigale y Webbs, S. (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, pp. 139-173.
- CÁRDENAS, J. (2004) *“México a la luz de los modelos federales”* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto, pp. 479-510.
- CEFP, (2006), *“Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”* en *Serie de Coloquios de Finanzas Públicas 2006*, Cámara de Diputados.
- CEPAL, (2003), *“La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas”* Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, (2016), *“Tributación para un crecimiento inclusivo”* Chile, OXFAM.

- CHIAPA, C., VELÁZQUEZ, C. (2011), "*Estudios del ramo 33*", México, D.F., El Colegio de México y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CNH, (2004), "Declaratoria a la Nación" SHCP.
- COLMENARES, D. (1999), "*Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*". Publicado en Revista Comercio Exterior, México, pp.415-431.
- COLMENARES, D. (2006), "*Participaciones: Equidad y Esfuerzo Fiscal. La Experiencia Mexicana*" México, INDETEC.
- CONEVAL, (2014) "*Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*" México, D.F. CONEVAL.
- DIAZ-CAYEROS, THOMAS y WEBB (2000) "Transfers and the Nature of the Mexican Federation" en Marcelo M. Guigale y Webbs (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, pp. 200-236.
- GRANDET, C. *et.al.* (2014), "*Impuestos para Crecer y Estados que no Recaudan*" en IMCO Índice de Competitividad Estatal, 2014 pp. 85-100.
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. (1957). "*El federalista*" México, Fondo de Cultura Económica.
- HERNANDEZ, F. (1977), "*Federalismo Fiscal Mexicano ¿Cómo vamos?*" en documento de trabajo. División de Economía Numero 85, México, CIDE.
- IBAÑEZ, N. (2008), "*Hacia la Implementación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*" México, UNAM.
- LEWIS, A., MARTIN, A. (1956), "*Patterns of Public Revenue and Expenditure*" Manchester Sch. Econ. Soc. Stud., 24, pp. 44-203.
- MANDUJANO, N. (2010), "*Federalismo Fiscal en México. Una Propuesta para Fortalecer la Hacienda Pública Estatal*" Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- MEDINA, J. (1997) "*El federalismo mexicano: hacia una agenda republicana*", en Quorum. Año VI, núm. 53, Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, mayo.
- MUSGRAVE, R. (1989) "*Hacienda Pública: teórica y aplicada*" México, McGraw-Hill.

- NORTH, D. (1993). *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”* Fondo de Cultura Económica, México.
- NÚÑEZ, A. (1981), *“Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”* en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4; octubre – diciembre pp. 86-108
- OATES, W. (1972). *“Federalismo Fiscal”*, España. Instituto de Estudios de Administración Local.
- OATES, W. (1999) *“An Essay on Fiscal Federalism”* Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep), pp. 1120-1149.
- OLSON, M. (1965) *“Logic of the Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups”* Harvard University Press.
- OTERO, R., (2011), *“Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario”* Segundo Lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- PEACOCK y G.K. SHAW. (1974) *“La teoría económica de la política fiscal”* FCE México.
- PEÑA, J., WENCE, L. (2011), *“La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?”* publicado en *“Hacienda Municipal”* Revista Trimestral No. 115 octubre/diciembre 2011, INDETEC, pp. 79-96.
- PEÑA, J. (2012) *“Manual de Transferencias Federales para Municipios”* México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, SEGOB.
- PLIEGO, I. (2009), *“200 años de federalismo en México: una revisión histórica”* Documento de Trabajo núm. 75, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- QUINTANA, R. (2008), *“Derecho Municipal”* México, Porrúa.
- RIVERA, M. (2014), *“Trayectorias Históricas de Desarrollo. Teoría, análisis y aplicación a casos nacionales”*, Ciudad Universitaria, México. UNAM.
- RODRIGUEZ, M. (2007). *“Inestabilidad económica e instituciones. Contribución para una articulación conceptual.”* Publicado en Revista Investigación Económica, vol. LXVI, núm. 262. México, UNAM.
- ROSEN, H. (2002), *“Hacienda Pública”*. España. McGraw Hill.

- SAVAS, E. (1989). *“Privatización. La Clave para un Mejor Gobierno”*, México, D.F., Gernika.
- SCHP, (2004) *“Declaratoria a la Nación de la Primera Convención Nacional Hacendaria”* México, Memoria Técnica.
- SERNA, J, *“Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano”* México, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SERNA, J. (2004), *“Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México”*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SERNA, J. (2008), *“El Sistema Federal Mexicano. Un Análisis Jurídico”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SHCP (2010), *“200 años de la Hacienda Pública en México: 1810-2010”*, México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SOBARZO, H. (2006) *“Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo”*, El Trimestre Económico, vol. LXXIII (4), núm. 292, octubre-diciembre, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 809-861
- SOUR, L. (2004), *“El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”* Publicado en Revista Gestión y Política Pública. México, CIDE.
- STIGLITZ, J. (2000), *“La economía del sector público”*, Antoni Bosch, España.
- TELLO, C. (2004), *“Convención Nacional Hacendaria”* en Economía Informa núm. 323 pp. 5-14
- TIEBOUT, C. (1956), *“A Pure Theory of Local Expenditures”* The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5 (oct), The University of Chicago Press, pp. 416-424.
- WEINGAST, B. (1995), *“The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”* Inglaterra, Oxford University Press.
- WEINGAST, B. (2007), *“Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”* EE. UU., ARD.

## ANEXO I

### Tipos de Bienes<sup>102</sup>

Los bienes y servicios<sup>103</sup> de los cuales requiere el humano para subsistir, tienen características intrínsecas relacionadas con el consumo, las cuales son fundamentales en el análisis de la colectividad en los individuos como seres sociales.

#### **Exclusión.**

La primera se refiere a la exclusión, los bienes tienen esta característica “*si al usuario potencial de los bienes puede negársele o excluirsele de su uso a menos que satisfaga las condiciones fijadas por el proveedor potencial*”. (Savas, 1989:64)

Prácticamente todos los bienes que se adquieren en los mercados cumplen esta condición que resulta lógica al pensar que solo se realiza el intercambio si comprador y vendedor están de acuerdo en las condiciones, en este caso el proveedor potencial es un vendedor de algún bien enajenable; en caso de que el proveedor potencial sea la naturaleza, como un río de agua dulce, los individuos pueden beber de él sin restricciones.

Ante esta afirmación cabe aclarar que la exclusión es una cuestión de costos, más no de viabilidad.

Parece lógico pensar que algún gobierno puede proteger ese río y excluir a ciertos o a todos los individuos que disponían de él, en caso de que fuera un río extenso resultaría muy costosa la exclusión al implementar vigilancia, impedimentos físicos (como rejas o bardas) e incluso podría desembocar en una disputa política y social. Así que resulta posible la exclusión, pero resulta costosa (económica o políticamente) en este ejemplo.

#### **Rivalidad.**

Esta condición se refiere a que “*algunos bienes pueden ser usados o consumidos en forma conjunta y simultánea por muchos usuarios sin sufrir menoscabo en su calidad o cantidad, mientras que otros solo sirven para el consumo individual*” (Savas, 1989:65)

---

<sup>102</sup> El esquema conceptual se desarrolló, completamente, con base en lo expuesto por Savas (1989).

<sup>103</sup> Para este tipo de análisis se referirá en lo subsecuente como bienes indistintamente si se trata de un bien o servicio.

Un servicio ejemplar es la defensa nacional, el hecho de que un ciudadano se beneficie de este servicio gubernamental, no implica que los otros se beneficien en la misma magnitud que el ciudadano inicial.

Con base en las condiciones descritas los bienes se clasifican de la manera siguiente:

### **Bienes Privados.**

Son aquellos que su consumo es individual y su exclusión es totalmente viable, estos bienes no presentan algún inconveniente conceptual ya que son la mayoría son bienes privados “puros” y no permiten grados de viabilidad o de rivalidad en el consumo. Cabe aclarar que la provisión más eficiente (generalmente hablando) es mediante el mercado, aunque algunos gobiernos suministran bienes privados, públicamente.

### **Bienes Comunes**

Son aquellos que su consumo es individual y su exclusión es inviable. Estos bienes presentan una dificultad en su provisión, *“al no haber necesidad de pagarlos y al no existir medios que eviten su consumo estos bienes se usarán, e incluso se malgastarán, hasta el grado de agotarlos”* (Savas, 1989:76) siempre que los costos de adquisición para el individuo sean iguales o mayores a su satisfacción al consumirlos.

La acción colectiva, es la manera de mayor viabilidad, conocida hasta ahora, en la provisión y preservación de estos bienes (generalmente recursos naturales no renovables), bajo el supuesto de que su consumo y preservación son temas de interés público.

### **Bienes de Cuota.**

Son aquellos que su consumo es conjunto y su exclusión altamente viable. Debido a que la exclusión de estos bienes es viable (costos bajos), es posible que el mercado y acción colectiva, los provean de manera eficiente, ya que los individuos están dispuestos a pagar por estos bienes.

Resulta necesario precisar que algunos bienes de este tipo crean monopolios naturales, como el servicio de telecomunicaciones o el sector energético, por lo cual se considera que el Estado debe de proveer su suministro.

## Bienes Colectivos

Son aquellos que su consumo es conjunto y su exclusión es inviable, al mismo tiempo que los individuos son reacios a pagar por disponer de estos bienes. Este tipo es el que ocupa a la acción pública, debido a que su consumo es simultaneo y nadie puede ser excluido de su disfrute, el comportamiento racional y el que define los incentivos económicos de los individuos es el de un “*free-rider*”, con el cual se refiere a la utilización plena de estos bienes “*sin pagar y sin contribuir con una parte justa del esfuerzo que se requiere para suministrarlos*”. (Savas, 1989:80)

Generalmente esta condición se ha contrarrestado con la imposición de contribuciones colectivas (generalmente impuestos) para garantizar el suministro. Como ejemplo, la política ambiental, es el bien colectivo puro por excelencia, al beneficiar a todos los individuos sin posibilidad de exclusión (¿a quién se podría excluir del medio ambiente? Es imposible)

Por último, se realiza una importante consideración. Algunos bienes privados (consumo individual y exclusión viable) y de cuota (consumo conjunta y exclusión viable) se convierten en **bienes de valor social**, debido a que su suministro se vuelve de interés público, atendiendo “la decisión política colectiva de proveer y fomentar el consumo de ciertos bienes de valor social al margen o la disposición de pago de los usuarios” esto genera que su suministro se realice sin costo, con abaratamiento o mediante subsidios, por considerarse por la colectividad como prioritarios o para apoyar ciertos sectores de la sociedad.

Los bienes de valor social, no se consideran dentro de los tipos de bienes, ya que atienden a cuestiones de suministro y básicamente se trata de una transformación de bienes privados y de cuota, atribuyéndoles características axiológicas, que dependen del contexto moral de la sociedad.



## ANEXO II

### SemafORIZACIÓN utilizada para jerarquizar los niveles de Pobreza Multidimensional, 2010

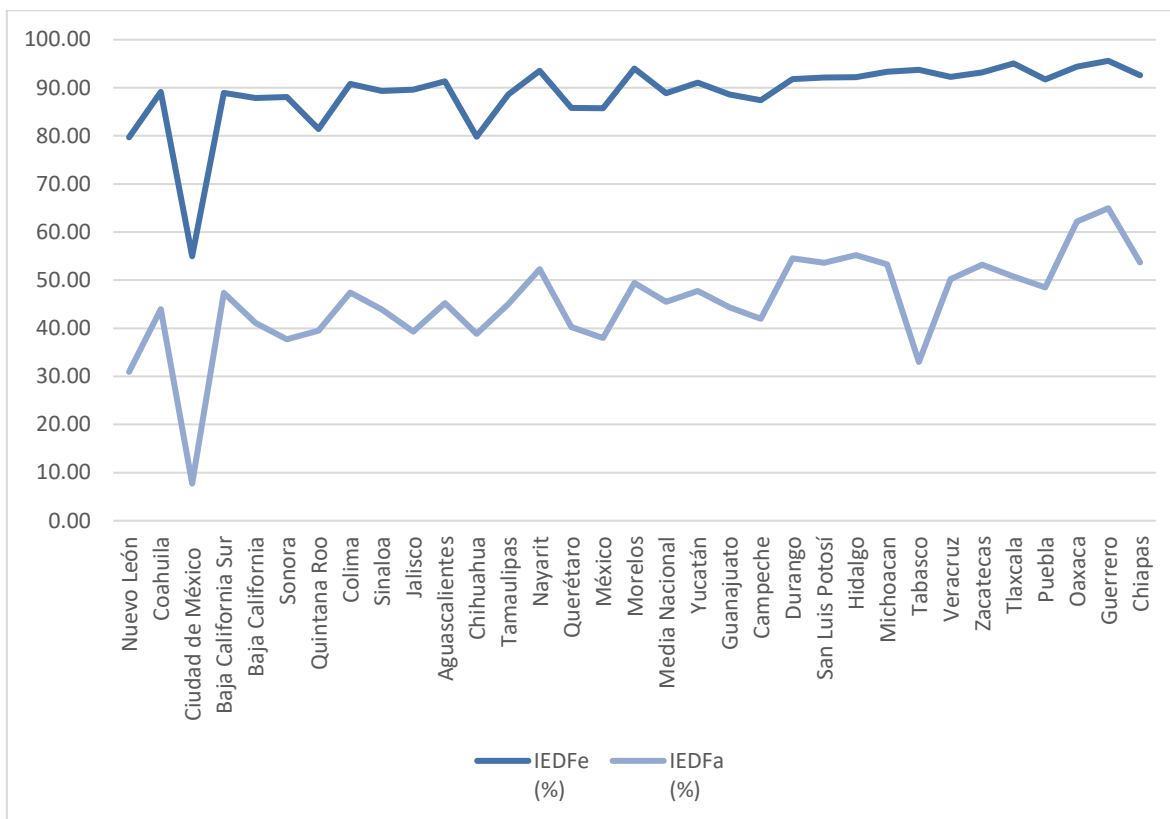
Entidad Federativa	Pobreza Multidimensional 2010 (porcentaje)	SemafORIZACIÓN
Nuevo León	21.0	pobreza < 35%
Coahuila	27.8	
Distrito Federal	28.5	
Baja California Sur	31.0	
Baja California	31.5	
Sonora	33.1	
Quintana Roo	34.6	
Colima	34.7	35 < p < 50
Sinaloa	36.7	
Jalisco	37.0	
Aguascalientes	38.1	
Chihuahua	38.8	
Tamaulipas	39.0	
Nayarit	41.4	
Querétaro	41.4	
México	42.9	
Morelos	43.2	
Nacional	46.1	
Yucatán	48.3	pobreza > 50%
Guanajuato	48.5	
Campeche	50.5	
Durango	51.6	
San Luis Potosí	52.4	
Hidalgo	54.7	
Michoacán	54.7	
Tabasco	57.1	
Veracruz	57.6	
Zacatecas	60.2	
Tlaxcala	60.3	
Puebla	61.5	
Oaxaca	67.0	
Guerrero	67.6	
Chiapas	78.5	

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL.

### ANEXO III

#### Resultados de los Índices Estatales de Dependencia Financiera (versiones)

##### RESULTADOS PROMEDIO DE ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016



**Fuente:** elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas; INAFED, Información de Federalismo Hacendario; INEGI, Finanzas Públicas Estatales de México (varios años); Cuentas Públicas y Leyes de Ingreso de las Entidades Federativas (varios años).

##### EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA FINANCIERA, PROMEDIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004-2016 (cuadro)

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Media Nacional (IAFe)	91.0	90.4	89.7	89.7	90.0	89.7	89.8	89.0	88.6	87.6	87.1	87.4	85.5
Media Nacional (IAFa)	48.2	46.7	44.9	47.0	44.4	47.3	46.2	45.1	45.2	44.6	43.9	45.1	42.7

**Fuente:** elaboración propia con datos de SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas; INAFED, Información de Federalismo Hacendario; INEGI, Finanzas Públicas Estatales de México (varios años); Cuentas Públicas y Leyes de Ingreso de las Entidades Federativas (varios años).