



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Tesis

**El efecto de la reforma hacendaria del
Ramo 28 en las entidades federativas,
2007-2016**

Que presenta

Jackeline Mejía Servín

Para obtener el grado de

Maestra en Administración Pública y Gobierno

Tutor

Dr. René Arenas Rosales

Lectoras

Mtra. Laura Mota Díaz

Dra. Sara Quiroz Cuenca

Toluca, Estado de México, mayo 2018.

Contenido

Introducción	3
Capítulo I Referencias teórico-conceptuales	6
1.1 Federalismo	6
1.1.1 Federalismo Fiscal	9
1.1.2 La descentralización fiscal	9
1.2 Transferencias intergubernamentales	11
1.2.1 Conceptualización	11
1.2.2 Clasificación	12
1.3 Marco de referencia de las transferencias federales	16
1.3.1 México	16
1.3.2 América Latina	19
1.4 Las transferencias y su relación con las finanzas estatales	20
Capítulo II Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus reformas	24
2.1 Antecedentes del SNCF	24
2.1.1 Establecimiento del SNCF	28
2.1.2 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	29
2.2 Coordinación Fiscal	29
2.2.1 Transferencias intergubernamentales	30
2.3 Ley de Coordinación Fiscal (LCF)	34
2.3.1 Contenido LCF	34
2.3.2 Participaciones federales (Ramo 28)	35
2.3.3 Reformas a la LCF	36
2.3.3.1 Reforma Hacendaria 2014	37
2.4 Mecanismo de distribución 2016	41
Capítulo III. Fuentes de Ingresos de las Entidades Federativas	47
3.1 Antecedentes	47
3.2 Ingresos en México	49
3.2.1 Ingresos propios en las entidades federativas	51
3.2.1.1 Impuesto predial	55
3.2.1.2 Derechos por Suministro de Agua	60
Capítulo IV Participaciones federales en las Haciendas Estatales	62
4.1 Evolución de las participaciones federales	62

4.2 Mecanismos de distribución de las participaciones federales por entidad federativa	65
4.3 Relaciones participaciones e ingresos	71
Capítulo V Caso de Estudio: Estado de México	75
5.1 Desigualdad	75
5.1.1 Desigualdad en el Estado de México	77
5.2 Distribución en el Estado de México	78
5.3 Correlaciones	80
5.3.1 Consideraciones generales	86
Conclusiones	88
Fuentes consultadas	92
Anexo 1 Selección de variables del modelo	101
Anexo 2 Descripción del modelo	109

Introducción

La teoría del federalismo fiscal establece algunas pautas básicas en la asignación de responsabilidades de los gastos en los diferentes niveles de gobierno. El enfoque clásico establece que el sector público es responsable de tres actividades principales: la asignación, estabilización y distribución (Cabrero y Carrera, 2000:2-3).

El año de 1980 fue un parteaguas en las relaciones fiscales de nuestro país. De acuerdo con Hernández (2004:296), en cuanto a los ingresos de las entidades federativas, éstos se sustentaron sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que surge en este año para armonizar el sistema tributario prevaleciente en el país, el cual se caracterizaba por la coexistencia de numerosos impuestos federales y estatales que generaban distorsiones en las decisiones de los agentes económicos y, con ello, en la asignación eficiente de recursos.

Al respecto, se creó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para coordinar a la federación con las entidades federativas, estableciendo la distribución de recursos federales. Desde su aparición, la intención del SNCF era disminuir las desigualdades regionales, no obstante, se generó un agravamiento de la dependencia financiera de las entidades federativas a dichos ingresos. Como ejemplo, durante los últimos años las entidades federativas, particularmente sus municipios, han enfrentado problemas de insuficiencia de ingresos propios (bajos niveles de recaudación).

Para efectos del análisis de la investigación, el punto de referencia fueron las funciones básicas de la política fiscal propuesta por Musgrave (1992), enfatizando el papel del Estado con el objeto de justificar cómo las transferencias federales influyen en las finanzas de las entidades federativas.

En ese tenor, un tema importante han sido las fórmulas y variables¹ para la distribución de dichas transferencias. En diciembre de 2013 y agosto de 2014 se

¹ Se utilizan datos como la población, impuestos y derechos locales, entre los que destacan el impuesto predial y los derechos por suministro de agua.

llevó a cabo la reforma hacendaria, cuya finalidad, de acuerdo con la exposición de motivos de la LCF, fue fomentar la actividad económica y la recaudación, propiciando la disminución de las disparidades regionales del país (objetivo original del SNCF). Lo anterior hace cuestionar si los objetivos de las reformas van encaminados a fortalecer a los gobiernos estatales, por lo que la investigación pretendió analizar el comportamiento del esfuerzo recaudatorio en las haciendas estatales y su repercusión en los ingresos per cápita.

En ese sentido, el estudio se orientó a responder las siguientes preguntas: ¿Es el gobierno federal que genera mayor/mejor redistribución de ingresos a las entidades federativas? y ¿La reforma hacendaria de 2013, en el FGP y el FFM, ha sido más equitativa en la distribución de los recursos?

En este contexto, el objetivo general fue analizar si con la última reforma hacendaria a la LCF las entidades federativas tienen mayores incentivos a incrementar sus impuestos y derechos locales a través de la modificación a las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM), ambos pertenecientes al Ramo 28.

Para el logro del objetivo trazado, se presenta una panorámica de los efectos de la política hacendaria del 2013 sobre la distribución a las entidades federativas. Para ello será importante tomar en cuenta las fórmulas de distribución, montos de participaciones pagadas, así como la legislación que rige en cada entidad.

Cabe señalar que se puso especial atención a las modificaciones en las fórmulas (y variables) para la distribución, ya que a través de estas se determinó si se genera esfuerzo fiscal en las entidades federativas. Los cambios en las fórmulas pueden incidir en los ingresos de los estados, ya que un incremento en su recaudación implicaría un mayor porcentaje de recursos por concepto de participaciones.

La razón de la selección del Fondo General de Participaciones se debe a que los coeficientes dos y tres se consideran incentivos recaudatorios (toma en cuenta la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad contenida en la última cuenta pública oficial); la elección del Fondo de Fomento

Municipal radica en que parte del “excedente” se repartirá a aquellas entidades que coordinen con sus municipios el cobro del impuesto predial.

La hipótesis de la investigación es comprobar que los incentivos recaudatorios afectan las finanzas de las entidades, especialmente aquellos propuestos para la distribución de las transferencias federales, pues el efecto de las variables radica en el peso otorgado dentro de la estructura de cada fórmula, es decir, por si solas no afectan directamente para la distribución de los recursos, pero si lo es cuando se otorga un peso de 30 o 60 por ciento.

Finalmente, el documento se encuentra organizado en cinco capítulos. En el primer capítulo se hizo una revisión de la literatura, describiendo la evidencia teórica obtenida con relación a la distribución de transferencias federales.

En el segundo capítulo se desarrolló cómo se ha dado la distribución de ingresos a las entidades federativas, especialmente cómo ha sido el establecimiento de la delimitación entre los poderes tributarios y las entidades federativas, enfatizando las últimas reformas para la ministración de dichos recursos, abordando el actual (2016) mecanismo de distribución del Ramo 28.

En el tercer capítulo se presentaron las fuentes de ingresos de las entidades federativas, comenzando con la descripción de los antecedentes de la recaudación en México, resaltando lo referente a los ingresos propios.

En el cuarto capítulo se analizó la evolución del Ramo 28 y los mecanismos de distribución utilizados en las entidades federativas, así como el impacto de las finanzas públicas en los ingresos de las entidades federativas para el periodo 2007-2015 mediante la estimación de un modelo de datos de panel de efectos aleatorios. Finalmente, en el quinto capítulo se buscó responder las preguntas de investigación a través de un estudio de caso, que comprende correlaciones con las participaciones y variables sociales para los municipios del Estado de México.

Capítulo I Referencias teórico-conceptuales

Este primer capítulo contiene el soporte teórico de la investigación, comenzando por la definición del federalismo, puntualizando el rubro fiscal. Se muestra el análisis descriptivo de las transferencias federales, así como algunos estudios que han revisado dicho tema.

1.1 Federalismo

Etimológicamente, el término federalismo viene del concepto de federación, del vocablo latino *foedus* o *federare*, que expresa ligar, unir o alianza; por lo que consecuentemente un estado federal será aquel que fue formado por varios estados que permanecían separados antes del pacto (Gámiz, 2000:55).

El Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico (Arrijoja, 1999:3).

Camargo (1996:300) define al Federalismo como un modelo extraeuropeo de organización del Estado marcado por la coexistencia de dos soberanías: la de la unión, que tiene el control y la ejecución de algunas funciones comunes, y la de las unidades federadas que se ocupan del resto. La existencia de poderes distintos y relativamente autónomos se puede identificar por la distribución de competencias constitucionales entre la unión y los estados; por la existencia de fuentes de recaudación propias, de control sobre el orden público y, finalmente por la representación política y jurídica, a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel estatal y federal.

Ziccardi (2003:323) plantea que el federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: 1) La existencia de un pacto o un

arreglo institucional entre ámbitos o poderes, 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima de otro.

Para Chapoy (2006:15) el concepto del federalismo puede ser abordado atendiendo a que en la realidad los elementos económicos, sociales, jurídicos y políticos se entrelazan en diversas combinaciones. En su *idea política*, el federalismo es el arquetipo de estructura de poder, regido por principios que subrayan la necesidad de la dispersión del mando para garantizar las libertades locales que establece para efectos del ejercicio de la autoridad la supremacía de la negociación y de la coordinación entre los distintos núcleos de poder. Desde el punto de vista del *científico-político*² lo que importa es la división y el uso del poder³.

En la percepción jurídica resalta la ley creadora (mandato constitucional) que otorga competencias y atribuciones a las entidades federativas. En la noción económica se revela la facultad tributaria, es decir, las entidades federativas pueden imponer contribuciones, dentro del marco constitucional, para satisfacer sus necesidades.

A partir de las definiciones anteriores se dice entonces que la esencia del federalismo radica en el hecho de que el gobierno central transfiere poderes a los estados (y/o municipios). Serna de la Garza (2008:531-557), en su libro "*El sistema federal mexicano*", señala que a los Estados Federales o al federalismo se le ha definido como un tipo particular de gobierno que practicaban, con lugares variantes,

² Los científicos-políticos consideran que un Estado es federal cuando el ámbito de responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está explícitamente definido y garantizado por su inclusión en una Constitución, que es respetada y que puede ser modificada sólo por mayoría extraordinaria, de modo que la división territorial de poderes quede asegurada por una excepcional protección legal; sujeta esta condición a que del poder del gobierno federal depende que las entidades federativas demuestren su capacidad para diseñar sus políticas y para administrar las medidas de ellas emanadas sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país (Chapoy, 2006:15-16).

³ Conforme a esto, el federalismo se define como la forma de gobierno en la cual el poder se comparte de tal modo, que los regímenes tanto nacional como regionales son, en lo que atañe a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes. Un sistema en el cual el poder de los gobiernos subnacionales se ejerce a conveniencia del gobierno nacional, que meramente delega a aquéllos ciertas funciones de tomar decisiones, no es calificado como federal (Ibídem).

los norteamericanos, los suizos, los canadienses y los australianos. En la realidad se trata de un sistema político occidental, especialmente complejo, basado en una lucha permanente y dinámica, en regateos y compromisos constantes; además, estas relaciones federales constituyen un proceso de naciones democráticas, generalmente parlamentarias, de lucha entre intereses locales y nacionales, entre el gobierno federal y los estados.

Con la finalidad de aterrizar el tema del federalismo en México, sin profundizar en su origen, resulta relevante señalar que, de acuerdo con Zoraida (1996:15), la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano. En palabras de Díaz (2002:388), el federalismo mexicano está estrechamente vinculado con los principales acontecimientos políticos y sociales que fueron determinantes en la conformación del sistema federal⁴ que tenemos en la actualidad.

La naturaleza jurídica del Estado Federal mexicano se encuentra establecida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que a la letra señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental⁵. (pág.45)

Como lo explican Morales y Gómez y Salazar (2009:230), lo establecido en la CPEUM nos remite a la idea del pacto federal concebido como el convenio o

⁴ Lo característico de este sistema consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación (Díaz, 2002:389).

⁵ Artículo reformado el 29 de enero de 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

acuerdo en que ceden los estados sólo una parte de su soberanía al gobierno federal y conservan para sí la soberanía que se han reservado.

1.1.1 Federalismo Fiscal

El federalismo fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiéndose que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. La función capital del federalismo fiscal es sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país (Chapoy, 2006:19).

Carrera (2007:124) establece que la teoría del federalismo fiscal tiene por objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico. Stiglitz (2000:651) define al federalismo fiscal como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales.

Para Cabrero y Carrera (2000:3) aunque la teoría del federalismo fiscal establece algunas pautas básicas en la asignación de responsabilidades de los gastos en los diferentes niveles de gobierno, la práctica demuestra que no existe un patrón común.

1.1.2 La descentralización fiscal

La descentralización fiscal es el otorgamiento de poderes a las personas a través del otorgamiento de poderes a sus gobiernos locales (Bahl, 2009: 10). De acuerdo

con Bahl⁶, la descentralización fiscal consiste en la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos, a través de la cual estos últimos adquieren poder para tomar decisiones en cuanto a impuestos y gastos. Asimismo, considera tres pilares fundamentales de la descentralización fiscal: la asignación de gastos, la asignación de ingresos⁷ y las transferencias gubernamentales.

En ese tenor, tomando como base la teoría del federalismo⁸, el trabajo se centra en el análisis de los ingresos a las entidades federativas por concepto de las transferencias gubernamentales provenientes del gobierno federal.

De acuerdo con Bahl (2009:26), el diseño de transferencias es especialmente importante en los países en desarrollo porque los poderes para el cobro de impuestos de los gobiernos subnacionales son limitados. Por ello, los gobiernos consideran diversos objetivos cuando diseñan sus sistemas de transferencias (cuadro 1).

⁶ De acuerdo al autor, en algunos países y agencias internacionales se piensa que un programa de descentralización fiscal no es más que una revisión del sistema de asignación de rentas o de actualización de la administración de impuestos de propiedad. Algunos ignoran por completo los aspectos fiscales y piensan en la descentralización sólo en términos del sistema electoral local y los planificadores se concentran con frecuencia y de manera exclusiva en incluir insumos de grupos locales en las discusiones para la selección de proyectos.

⁷ La asignación de ingresos fiscales se refiere a la división de los poderes impositivos entre los distintos niveles de gobierno. Una asignación de ingresos fiscales estructurada apropiadamente definirá el nivel de gobierno autorizado para recaudar cada tipo de impuestos y especificará la discreción de cada nivel para recaudarlos y administrarlos.

⁸ Cabe señalar que para Sobarzo (2005:3) existen ciertas características relevantes para determinar el grado de responsabilidad fiscal en un sistema federal: a) *flexibilidad*. El sistema fiscal estatal debe ser lo suficientemente flexible y eficiente para que los estados financien sus obligaciones; b) sistema *político*. Esto se relaciona con la idea de que el sistema político o el electorado pueden penalizar a los gobiernos estatales que no gasten de forma adecuada los recursos; c) *disciplina de los mercados financieros*. Se refiere a que el mercado financiero penaliza a los deudores que considera sobreendeudados con condiciones más duras para el crédito; d) riesgo moral. Se relaciona con la idea de que la federación es como un contrato de seguro en que se ve a los estados como agentes en esa relación de agente principal y; e) *credibilidad del gobierno federal*. Se relaciona con el cómo se penalicen económicamente o políticamente las desviaciones al compromiso de responsabilidad del nivel más bajo de gobierno.

Cuadro 1. Objetivos para el diseño de sistemas de transferencias

Objetivo	Descripción
Balance vertical	Compensar el desbalance ⁹ entre las responsabilidades de gastos de los gobiernos subnacionales y sus poderes para recaudar rentas.
Igualación	Una mayor transferencia de poder hacia los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos de forma independiente acentuará disparidades debido a que los gobiernos locales urbanizados cuentan con mejores capacidades para el cobro de impuestos y con infraestructuras administrativas más poderosas.
Externalidades	Si los gobiernos locales toman sus decisiones de forma autónoma, sin ningún incentivo, tenderán a gastar menos (más) en aquellos servicios donde exista una externalidad positiva (negativa) sustancial. Las transferencias intergubernamentales son entonces un instrumento que puede usarse como un incentivo para hacer que los gobiernos locales incrementen sus gastos en funciones con externalidades positivas.
Justificaciones Administrativas	El argumento es que son una manera menos costosa de financiar el gobierno, destacando por un lado, que el gobierno central puede evaluar y recaudar impuestos de forma más económica que los gobiernos subnacionales, y por otro lado, es que el gobierno subnacional es más corrupto que el gobierno central y, por ende, un cambio de responsabilidad a favor de los gobiernos subnacionales conllevará a un despilfarro de las rentas.
Justificaciones políticas	Los gobiernos de los países en transición y en desarrollo adoptan o rechazan las transferencias intergubernamentales por motivos políticos, los cuales podrían agruparse en tres razones. La primera es que el gobierno central (el Estado) podría plantearse la meta de restringir y hasta desalentar la autonomía del gobierno subnacional porque la autoridad para tomar decisiones sobre la provisión de servicios pasaría de los burócratas del gobierno central a los de los gobiernos provincial y local, lo que diluiría significativamente el poder de los primeros. Una alternativa, sin rechazar por completo la iniciativa de descentralización, es proveer a los gobiernos locales con transferencias intergubernamentales bajo estrictas condiciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Bahl 2009.

1.2 Transferencias intergubernamentales

1.2.1 Conceptualización

Dentro del esquema del federalismo fiscal, las transferencias son recursos que el gobierno central distribuye a sus estados. Para Fisher (2010:8) las transferencias intergubernamentales entre gobiernos es una característica inherente de los sistemas federales. En palabras de Bahl (2000:3) son la piedra angular de la financiación de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo.

Cuevas (2015: 44) define las transferencias que realiza la federación hacia los gobiernos subnacionales como un mecanismo tanto para corregir las ineficiencias

⁹ El desbalance vertical se cubre en los países menos desarrollados con transferencias del gobierno central.

e inequidades que se suscitan en los sistemas federales, como para refrendar el gobierno federal el cumplimiento de una de sus más importantes atribuciones centrales: la redistribución.

Sour (2007:5) menciona que las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno son instrumentos importantes del federalismo fiscal, cuyos objetivos son: a) distribuir equitativamente los beneficios generados por derramas económicas en regiones específicas hacia las demás regiones del país, b) distribuir los ingresos tributarios generados en zonas económicas con alto poder adquisitivo hacia aquellas con menores posibilidades de compra y; c) mejorar la eficiencia del sistema tributario, balanceando la carga fiscal entre las regiones del país.

En ese mismo orden de ideas, Boadway y Shah (2009:61) enuncian tres visiones sobre el papel de las transferencias: 1) cerrar la brecha fiscal, según esta visión, la defensa del gasto de descentralización es más fuerte que el proceso de recolección de ingresos descentralizado; 2) igualación que parte de la premisa de un sistema de igualación bruta, es decir, en el que el gobierno federal recolecta los ingresos suficientes en la nación para hacer las transferencias a todas las regiones, implícitamente iguala su capacidad de ofrecer servicios públicos y, 3) lograr los objetivos nacionales.

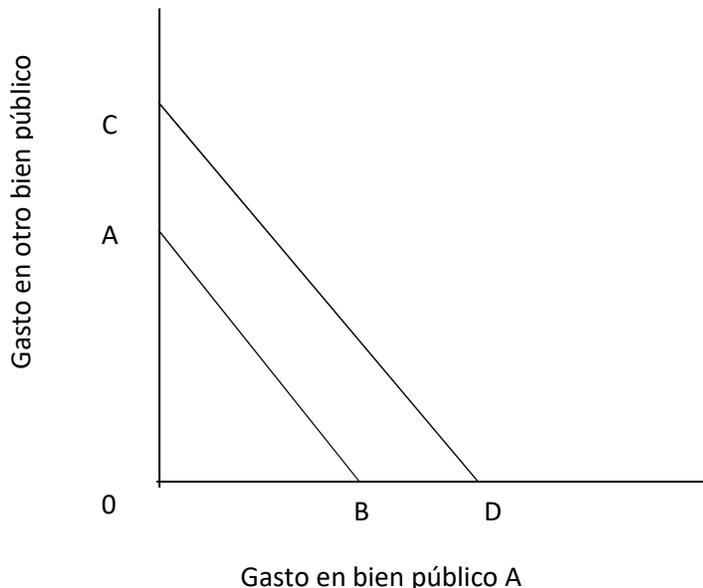
1.2.2 Clasificación

Piffano (1998:10) en su teoría normativa de las transferencias intergubernamentales menciona que la recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones, y en tal caso, la diferencia puede ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. Los principios de asignación de potestades tributarias según la teoría normativa, al inducir generan una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno, hacen por demás imprescindible establecer transferencias compensadoras desde el nivel federal. Al respecto señala dos sistemas de dichos aportes:

- a) Aportes condicionados: el gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones.
- b) Aportes no condicionados: su justificación estriba en razones de equidad (transferencias de nivelación o igualación), con sumas más generosas dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad.

Shah hace una clasificación similar y las cataloga en transferencias para propósitos generales (sin condicionamiento) y para propósitos específicos (condicionadas). En la gráfica 1 (transferencias sin condicionamiento), se observa que provocan un desplazamiento hacia arriba y la derecha de la línea presupuestal (AB) del receptor en una magnitud equivalente a la subvención ($AC=BD$), creando la nueva línea presupuestal CD. Como esta puede ser gastada en cualquier combinación de un bien o servicio público, o usada para ofrecer un alivio tributario a los residentes, la ayuda sin correspondencia específica no afecta los precios relativos.

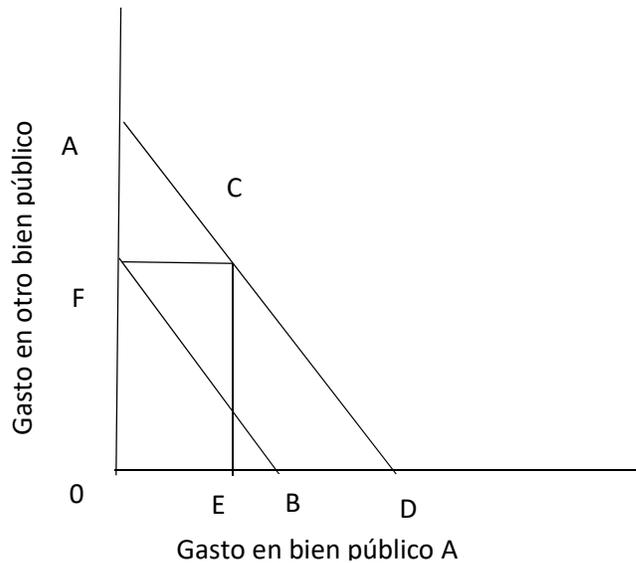
Gráfico 1. Efecto de las transferencias sin condicionamiento



Fuente. Shah. Banco Mundial (2009:3).

Las transferencias condicionadas sin correspondencia ofrecen cierto nivel de fondos, sin que tengan que ser complementados con fondos locales, siempre y cuando sea destinado a un propósito particular. El gráfico 2 muestra que después de la transferencia (AC), la línea presupuestal del gráfico se desplaza de AB a ACD, en donde al menos OE representa la cantidad del bien público financiado que se adquirirá.

Gráfico 2. Efecto de las transferencias condicionadas sin correspondencia



Fuente. Shah. Banco Mundial (2009:5).

Para el caso de México, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2008) menciona dos tipos de transferencias:

- No condicionadas, cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.
- Condicionadas, cuando el orden de gobierno transfiere etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, las transferencias fiscales intergubernamentales se usan para lograr diferentes objetivos. En esta sección, se revisó, a partir del trabajo de Shah (2009:232), parte de la literatura que mide el impacto de estas transferencias sobre el comportamiento fiscal de los agentes

receptores, para lo cual el autor divide la revisión en teorías de primera y segunda generación.

Cuadro 2. Impacto de las transferencias sobre el comportamiento fiscal

Teoría	Descripción
Hipótesis de ilusión fiscal (primera generación)	Dicha revisión parte de las explicaciones de Oates (1979), Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979), y Filimon, Romer y Rosenthal (1982), partiendo de la premisa de que los residentes de una jurisdicción actúan bajo la ilusión fiscal sobre el impacto de una transferencia gubernamental sobre el sector público local, y que los oficiales locales quieren expandir el presupuesto público. Estos autores afirman que los oficiales gubernamentales locales maximizan el presupuesto usando las transferencias para reducir las obligaciones impositivas o el precio promedio de los impuestos de los bienes públicos y, en consecuencia, induciendo a los residentes a votar por un presupuesto más grande.
La hipótesis del gobierno eficiente (primera generación)	Considerando las afirmaciones de Jonathan Hamilton (1986) afirma que el gasto local financiado con impuestos tiene un costo adicional, debido al uso de impuestos distorsionadores, mientras que la financiación con transferencias está relativamente libre de tales costos, haciendo que el costo de los recursos efectivos del gasto público financiado con transferencias sea menor que el gasto financiado con impuestos. El autor asume que la pérdida de peso muerto de los impuestos del nivel superior de gobierno usado para financiar transferencias intergubernamentales es menor que la pérdida de peso muerto de los impuestos locales.
Competencia fiscal (segunda generación)	<p>La competencia fiscal en un sistema descentralizado que fortalece la rendición de cuentas de los gobiernos para con sus ciudadanos, pero también crea externalidades negativas que afectan el nivel y el patrón de la actividad económica. Los efectos negativos de la competencia surgen porque las jurisdicciones compiten por recursos de capital relativamente movibles, con la posibilidad de que se presente una “carrera hacia el fondo” en las tasas de los impuestos locales y gasto público. La intervención del gobierno federal es deseable en este caso, recogería los impuestos de la base impositiva movable y asignaría las transferencias con correspondencia correctivas a las jurisdicciones que pierden por tal competencia.</p> <p>Cuando el ingreso del Estado aumenta, un sistema de transferencias igualadoras usualmente impone un castigo sobre el Estado, si la transferencia se reduce cuando el ingreso por impuesto aumenta, esto crea un incentivo perverso para la jurisdicción que recibe la transferencia, ya que la jurisdicción evita este castigo mediante la flexibilización del seguimiento de las regulaciones federales sobre impuestos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Shah (2009:232-236).

1.3 Marco de referencia de las transferencias federales

1.3.1 México

Carmona (2014) estudia el efecto de las transferencias federales en la desigualdad salarial de las entidades federativas en México, realizó un análisis de los datos sobre la distribución del ingreso salarial de las personas en el periodo comprendido de 2002 a 2012 encontrando que las participaciones federales aumentan la desigualdad regional.

Cabe señalar que también refiere en su estudio al Ramo 33, encontrando que los fondos del FAISE (Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Estatal) y el FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal) son los únicos que disminuyen la desigualdad.

González (2014) concluyó que se puede sostener que los ingresos propios y el gasto subnacional parecen ser la herramienta más eficiente para producir mejoras en los servicios primarios de salud, educación y reducción de la pobreza. Por el contrario, las transferencias del gobierno central parecen más efectivas que el gasto subnacional para reducir la desigualdad interregional.

Los resultados estadísticos muestran que aquellos países que más corrigieron su desigualdad son los que tienen mayor poder redistributivo del gobierno central (Argentina), mientras que los que la han modificado solamente de manera muy marginal son los casos que menor poder redistributivo tienen (Brasil).

Ibarra (2003) concluyó que existe clara evidencia de que la dependencia financiera en los estados fronterizos es menor que la de los estados no fronterizos. Encontró también que al aumentar el monto de una transferencia general puede aumentar los ingresos propios en tal magnitud que se reduzca la dependencia financiera, esta reacción sería difícil de encontrar en el agregado de los estados mexicanos, debido a que cuentan con limitadas facultades fiscales en materia de ingresos.

Los resultados estadísticos sugieren que las transferencias para infraestructura social no han motivado erogaciones adicionales por parte de los estados mexicanos

y, por ende, éstos no han requerido de la generación de ingresos propios adicionales, que reducirían el grado de dependencia.

Para el autor, los resultados pueden ilustrar la necesidad de aplicar políticas gubernamentales orientadas a que los gobiernos estatales en la frontera norte tengan facultades para poder responder a los requerimientos de servicios públicos e infraestructura en su región.

Ibarra, Sandoval y Solís (2002) analizaron una propuesta para distribuir las participaciones federales que consiste en mantener el coeficiente de participación de las entidades en el FGP y la eliminación del efecto de la suma cero¹⁰.

Su principal aportación es mostrar la viabilidad de un esquema para romper el efecto suma cero e introducir criterios para aproximar la generación de impuestos de las entidades federativas. En ese sentido, ellos consideraron que su propuesta junto con la de Sempere y Sobarzo¹¹ podían complementarse en lograr mayor responsabilidad fiscal y menor dependencia financiera, aplicando la modificación en el ISR a personas físicas e incorporarlo en un esquema de compensación.

Para Pérez (2010), el mecanismo de distribución no es tan equitativo como en su origen al afectar a las entidades que son más productivas y que más recursos aportan a la federación. La inequidad del Sistema Nacional de Distribución de Participaciones Federales se observó también en la devolución que hace la federación por cada peso que recaudan los estados, encontrando que los estados y municipios prácticamente no tenían autonomía financiera, ni están en condiciones de compensar los efectos adversos de las variaciones en los montos de los subsidios federales.

También encontró que no obstante la pérdida de recursos para algunas entidades federativas por las reformas a la LCF, la eficiencia en la administración y

¹⁰ El efecto suma cero se refiere a que siempre deben sumar 100%, es decir, al aumentar el monto en una entidad en otra se disminuye y viceversa.

¹¹ Algunas de las consideraciones de los autores son la creación de un fondo compensatorio, con los objetivos de aumentar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y reducir su dependencia financiera; incluyen un criterio poblacional con una ponderación del 50%; consideran el ISR a personas físicas en su esquema de reparto (Ibarra, Sandoval, Solís, 2002).

recaudación de los impuestos para el país se reflejó en la carga fiscal. En relación al esfuerzo tributario, demostró que para algunas entidades fue muy importante en la recaudación del Gobierno Federal.

En cuanto a los resultados de la aplicación del coeficiente de correlación de Spearman, concluyó en general que la distribución de participaciones asignadas a las entidades federativas se relacionan positivamente con la participación del PIB estatal en el PIB nacional, lo que significa para el conjunto de estados, que la posición de la entidad en la distribución de participaciones depende de su posición en la participación del producto nacional.

Sour (2004) busca evidencia del efecto *flypaper* de las transferencias federales del Ramo 28 sobre el nivel del gasto público local de 2,412 municipios de México durante el periodo de 1990 a 2004. Los resultados encuentran evidencia del efecto *flypaper*, es decir, el gasto público de los gobiernos locales es estimulado en mayor magnitud por las transferencias federales incondicionales que por aumentos equivalentes en el nivel de ingreso de los individuos de la comunidad.

También se encontró que el efecto en los municipios mexicanos es asimétrico, es decir, no responde de igual forma ante incrementos en las transferencias que ante una reducción de éstas.

Trujillo (2008) quien revisó un marco teórico, concluyó que es importante otorgar a los gobiernos locales una mayor autonomía y descentralización del gasto, pero dentro de un marco de reglas fiscales y manteniendo una estructura tributaria fuertemente centralizada como respuesta a consideraciones de tipo distributivo y de equidad.

También concluyó que puede resultar más conveniente una descentralización desde la perspectiva del federalismo normativo que defiende una centralización de las potestades tributarias y la necesidad de transferencias desde el nivel central a los gobiernos locales.

Considera como requerimientos una mayor generación de recursos propios a nivel local, así como a la necesidad de establecer mecanismos de compensación al

momento de asignar las transferencias nacionales a las entidades territoriales, con el único propósito de promover la equidad en las capacidades fiscales, un mejor desempeño en las finanzas públicas y una redistribución que permita una igualdad de oportunidades.

1.3.2 América Latina

Letelier y Neyra (2013) exploran la dinámica de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales de Perú, para ello estimaron un modelo empírico basado en un panel de datos anuales correspondiente al periodo 2004-2010. Entre los resultados se concluye que las regiones en que el gobierno nacional tiene el menor apoyo, en general, recibe la mayor parte de los beneficios, cuya explicación se encuentra en que se asume que el gobierno nacional puede tener una ventaja comparativa al dirigir las transferencias fiscales a los grupos de la oposición, transfiriendo a la vez el costo de esta maniobra política a los grupos que lo apoyan.

Para Colombia, Olmos (2007) analiza el impacto de la reforma al régimen de transferencias de recursos y competencias a las entidades territoriales, tratando de establecer una propuesta de manejo del sistema de transferencias óptimo tanto para el nivel nacional como para los niveles de orden territorial.

Su reforma consistió en establecer un crecimiento real del Sistema General de Participaciones¹² del 4% en 2008 y 2009, de 3.5% en 2010 y de 3% entre 2011 y 2016, otorgar recursos adicionales para las regiones cuando su economía crezca por encima del 4% y la creación de una bolsa independiente para el sector de agua potable y saneamiento básico, a distribuir con criterios del sector.

La autora analizó datos de transferencias a los departamentos y municipios desde el año 2002 e hizo proyecciones de los montos recibidos frente a las nuevas fórmulas de cálculo, en el que observó que el monto total de transferencias a las regiones disminuiría notablemente en los siguientes 12 años. En ese sentido,

¹² La Ley 715 de 2001 define al Sistema como aquel que estará conformado por el situado fiscal, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación e incorpora como base del Sistema los recursos del Fondo educativo de Crédito.

destaca que la modificación aprobada al régimen de transferencias va en contravía del espíritu de la Constitución de 1991 en la cual se determinó aumentar progresivamente los recursos para las regiones, especialmente aquellas con menor desarrollo, buscando alcanzar un grado de equidad en las transferencias regionales al darle la posibilidad a toda la población de acceso a la salud y educación de buena calidad, garantizando igualdad de oportunidades.

Rodríguez (2004) analiza las características de las relaciones financieras intergubernamentales en el proceso de descentralización de la federación brasileña, el análisis se centra en los efectos de esas relaciones sobre la gestión de las políticas fiscal y macroeconómica y la provisión de bienes y servicios públicos en los últimos años.

De conformidad con su Constitución Nacional, los estados y los municipios gozan de amplia autonomía para cobrar sus impuestos y recaudar los demás ingresos, realizar gastos, e inclusive para contratar funcionarios. Las llamadas transferencias voluntarias y eventuales préstamos contraídos con órganos federales constituyen la excepción y, por lo tanto, tienen poco peso en el sistema fiscal. Los gobiernos subnacionales también tienen un razonable margen de maniobra respecto de las transferencias federales de mayor cuantía, relacionadas con programas de enseñanza fundamental y de salud pública, que funcionan como las llamadas subvenciones para fines generales.

El autor concluye que las relaciones intergubernamentales no contemplan mecanismos de prorrateo y evaluación del reparto constitucional de los tributos para lograr que la distribución de ingresos entre los gobiernos subnacionales asegure y premie tanto la generación de superávit primario y la contención de la deuda dentro de los límites prefijados, como la prestación de servicios públicos.

1.4 Las transferencias y su relación con las finanzas estatales

Para Aguilar (1996:31), el federalismo, entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaria, es entonces, principalmente, valorado como la organización de gobierno eficaz y

equitativo, porque puede cortar a la medida sus respuestas, según la escala de las demandas, porque permite experimentar diversas estrategias de atención y solución a las mismas, y porque establece una relación más tangible entre el contribuyente y los beneficios públicos

Al respecto, Cabrero y Carrera (2000:2) mencionan que el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales se basa en la discusión acerca de qué nivel de gobierno debe llevar a cabo qué funciones y cómo deben ser financiadas estas actividades.

Toda vez que el federalismo fiscal se refiere a la asignación de funciones fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, para efectos del análisis, el punto de referencia serán las funciones básicas de la política fiscal propuesta por Musgrave (1992:574), enfatizando el papel del Estado¹³ con el objeto de justificar cómo las transferencias federales influyen en las finanzas de las entidades federativas.

En ese tenor, Musgrave, define tres objetivos (funciones):

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada **función de asignación** de la política presupuestaria.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, aquí denominado **función de distribución**.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como **función de estabilización**.

¹³ Patiño, Martínez y Castillo (2011: 13) mencionan el papel del Estado en un país, partiendo de las definiciones que van desde la concepción en donde se establece que el Estado es el cuerpo político de una nación, o bien la que establece que es una organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

Complementando lo anterior, dado que el bienestar económico depende del nivel de ingreso y que éste está estrechamente relacionado con la posesión de capital, sin la intervención del sector gubernamental sería imposible para una gran parte de la población alcanzar un mínimo de holgura. Obtener éste implica la necesidad de una política pública para lograr una redistribución del ingreso socialmente deseable. La relación entre los impuestos efectivamente cubiertos y los beneficios obtenidos de la gestión pública no necesariamente coincide con el concepto de incidencia tributaria equitativamente (Chapoy, 2006:36).

Otra función elemental es dictar pautas eficientes para el uso de los medios necesarios para proporcionar a jurisdicciones precisas ciertos bienes y servicios, dando para su producción – cuando su naturaleza lo permite- los estímulos indispensables al sector privado, y si la actividad de éste es insuficiente, suministrándolos directamente (Chapoy, 2006:38).

Tomando en cuenta las funciones anteriores, el elemento clave para llevarlas a cabo son las contribuciones hacia el Estado. En ese sentido, Musgrave (1992:575) establece instrumentos fiscales de la política de distribución, a través de diferentes mecanismos fiscales la redistribución se instrumenta más directamente mediante el esquema de impuesto-transferencia, que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta. La redistribución puede instrumentarse alternativamente mediante:

- Impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que benefician particularmente a las familias de bajos ingresos.
- Una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja.

Para Musgrave (1992:575-576), el gobierno nacional o central en una federación puede relacionarse con la equidad no sólo entre individuos sino también entre jurisdicciones. El gobierno federal puede considerarlo desfavorable porque se

producen diferencias en los términos en los cuales pueden proveerse los servicios públicos. Mientras se respeten las diferencias en las preferencias, la filosofía federal puede exigir poder hacerlo en los mismos términos. Esto puede conseguirse a través de políticas de **subvenciones** como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Subvenciones

Objetivo de la subvención	Compensatoria	Condicionada	Redistributiva
Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas centrales estén a disposición de los gobiernos estatales y locales.	No	No	No
Reducir las desigualdades en la renta per cápita entre los estados.	No	No	Sí
Incrementar el nivel general de servicios públicos, estatales y locales.	Si	No	Opcional
Igualar los términos en los que los gobiernos estatales y locales pueden proveer todos los servicios públicos.	Si	Sí	Opcional
Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos.	Si	No	Opcional
Igualar los términos de los servicios públicos concretos.	Si	Sí	Opcional
Corregir la difusión de beneficios.	Si	Sí	No

Fuente: Musgrave (1992:594).

En virtud de lo anterior, la relación se centra en el elemento de ministración que el Gobierno Federal utiliza para repartir los recursos a las entidades federativas.

Capítulo II Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus reformas

Después de la revisión del fundamento teórico de la investigación, el presente capítulo desarrollará cómo se ha dado la distribución de ingresos de las participaciones federales (Ramo 28) a las entidades federativas, especialmente cómo ha sido el establecimiento de la delimitación entre los poderes tributarios y las entidades federativas, enfatizando las últimas reformas para la ministración de dichos recursos.

2.1 Antecedentes del SNCF

Para Serna de la Garza (2008:10), desde finales del siglo XIX quedó firme en la doctrina mexicana la opinión de que en materia impositiva se daba la concurrencia entre federación y estados; el escenario que se desarrolló en México a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre Federación y estados, generalizó la doble tributación y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a la multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos.

Fue en virtud de esta situación, que el gobierno federal convocó a los gobiernos de las entidades federativas a tres convenciones nacionales fiscales¹⁴, con el objetivo primordial de encontrar una solución al problema de la múltiple imposición derivado del régimen constitucional de concurrencia.

a) Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

En esta convención se pretendió establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y los Estados, algunas conclusiones fueron:

¹⁴ Las afirmaciones de las convenciones se tomaron textualmente del documento.

- Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales.
- El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados.

b) Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

Esta convención tuvo como meta el establecimiento de una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los Estados. Al respecto, se logró el principio de la participación estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como federales.

En 1936 se emitió una reforma a la Constitución, a efecto de establecer una delimitación clara entre poderes impositivos de la Federación y de los Estados. En la exposición de motivos correspondiente se señaló:

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición...Para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.

El proyecto buscaba establecer un régimen mixto, en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero en el que se permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel, no obstante, el proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión. Al final del mandato de Cárdenas, promovió una reforma al artículo 73 constitucional, cuyo contenido estableció que los estados tendrían

derecho a participar en el rendimiento de impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

c) Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

Entre los objetivos primordiales se señalaron los siguientes:

- Trazar el esquema de un Plan Nacional de Árbitros, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre los contribuyentes.
- 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.
- Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Con base en este nuevo enfoque, las conclusiones de la Convención fueron:

- a) 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. En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los estados y los municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes.

- b) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios.
- c) 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.
- d) 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.
- e) Como derechos municipales se identificaron los de: agua potable, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.
- f) 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.
- g) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres proporciones fijas, para compartirse entre la Federación las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitasen.

Al respecto, en 1948 se aprobó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que incluyó la creación de una tasa federal del 1.8% aplicable a toda la República, estableciendo que las entidades 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 el 1.2%. Ambas tasas, se cobrarían juntas. Para poner en práctica

este sistema, la Federación y los estados celebrarían un “Convenio de Coordinación”.

2.1.1 Establecimiento del SNCF

Las principales características del sistema de participaciones federales a estados y municipios prevaleciente hasta 1979¹⁵ eran:

- Existían impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a estados o municipios.
- En algunos impuestos se otorgaba participación porque así lo disponía la Constitución General.
- Existían también impuestos federales en los que, sin ninguna disposición constitucional, la ley federal invitaba a los estados a no establecer o a suspender sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual la federación les pagaría cierta participación.

Entre los cambios más significativos, se transformó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual modificó el sistema de participaciones. De esta manera, junto con la Ley del IVA, se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, las cuales entraron en vigor a partir de 1980, creando esta última el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Peña, 2011:82).

En ese sentido, los objetivos fundamentales del SNCF consideraron:

- *Establecer un nuevo sistema de distribución de participaciones más dinámico.*
- *Que todos los estados tuvieran la misma oportunidad de gozar de la riqueza que proporcione el desarrollo nacional.*
- *Que las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios se llevaran a cabo bajo un sistema integral, junto a un régimen global de participaciones que contemplara que las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno no se circunscribiera sólo a determinadas materias tributarias y*

¹⁵ Colmenares (2004:107) antes de la entrada en vigencia de la LCF y del SNCF, el total de transferencias equivalían al 12.5% de la recaudación federal participable.

que al crear el régimen globalizador de participaciones se obtuvieran ventajas (mayor fluidez de participaciones, crecimiento asociado a la dinámica de los recursos tributarios federales).

- *Crear un Fondo General de Participaciones (FGP), integrado con un porcentaje fijo sobre el rendimiento neto que por concepto de impuestos recaude la federación.*
- *Iniciar la redistribución de los gastos públicos federales, para que llegue en forma directa a las entidades.*
- *Establecer un fondo complementario, cuyo objetivo sea la redistribución de las participaciones.*
- *Establecer un Fondo de Fomento Municipal, pretendiendo con ello suplir la carencia de las facultades legislativas de los municipios y, además, terminar con el sistema de ayudas federales y concesiones en apoyo a programas municipales.*

2.1.2 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El convenio es un instrumento jurídico y administrativo mediante el cual la federación y los estados establecen como objetivos:

- Armonizar el sistema fiscal nacional, evitando la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales.
- Fortalecer las haciendas públicas con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios.

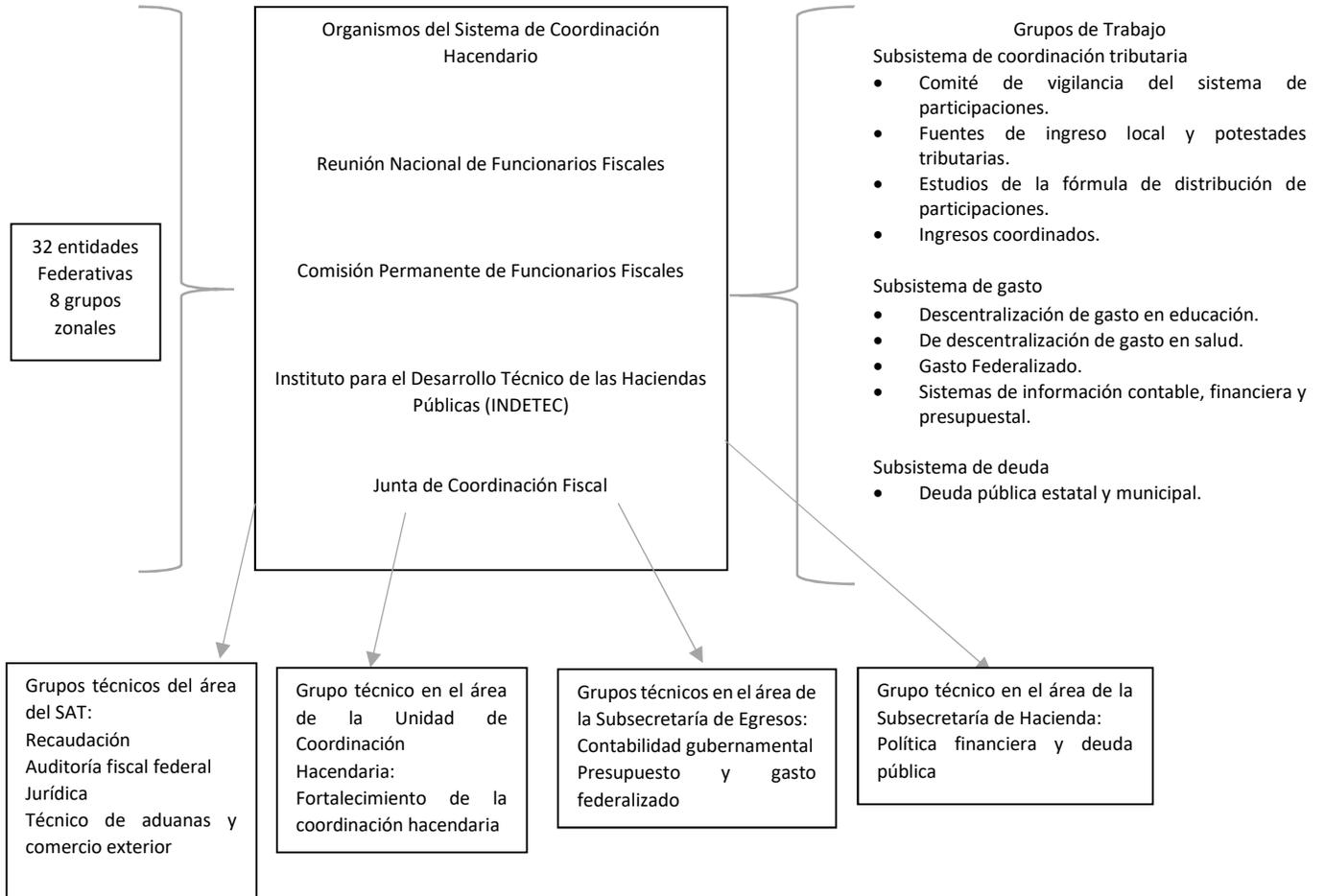
En términos generales, el documento precisa qué impuestos federales son plenamente identificables por entidades federativas y se señalan los procedimientos concretos a través de los cuales se llevará a cabo dicha identificación.

2.2 Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal se define como la participación que, por disposición de Ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por

autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Al respecto, Colmenares (2004:15) esquematizó al Sistema Nacional Hacendario como sigue:

Figura 1. Sistema Nacional de Coordinación Hacendario



Fuente: El federalismo hacendario en México (2004).

2.2.1 Transferencias intergubernamentales

Después de revisar el origen del SNCF, podemos decir que se ha consolidado a lo largo de casi tres décadas, a través de las transferencias intergubernamentales. Al respecto, la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal publicó en 2008 el *Manual de Transferencias Federales para Municipios* que señalan que dichas

transferencias pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”.

Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez:

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal).

Dentro del mismo documento se señala que al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión: distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes iguales entre los miembros sin criterio alguno, o el de transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen cinco clases de criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución:

- a) Resarcitorios: Son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular.
- b) Distributivos: Son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de

ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen.

- c) **Compensatorios:** son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo.
- d) **Históricos o inerciales:** son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores.
- e) **De incentivos a avances programáticos:** son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores

condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.

Diaz-Cayeros (2006) señala que la razón para un sistema de transferencias federales es, precisamente, reducir las desigualdades regionales. Sin embargo, puesto que México es un país en vías de desarrollo, el sistema de transferencias permite el crecimiento dinámico de las regiones más avanzadas.

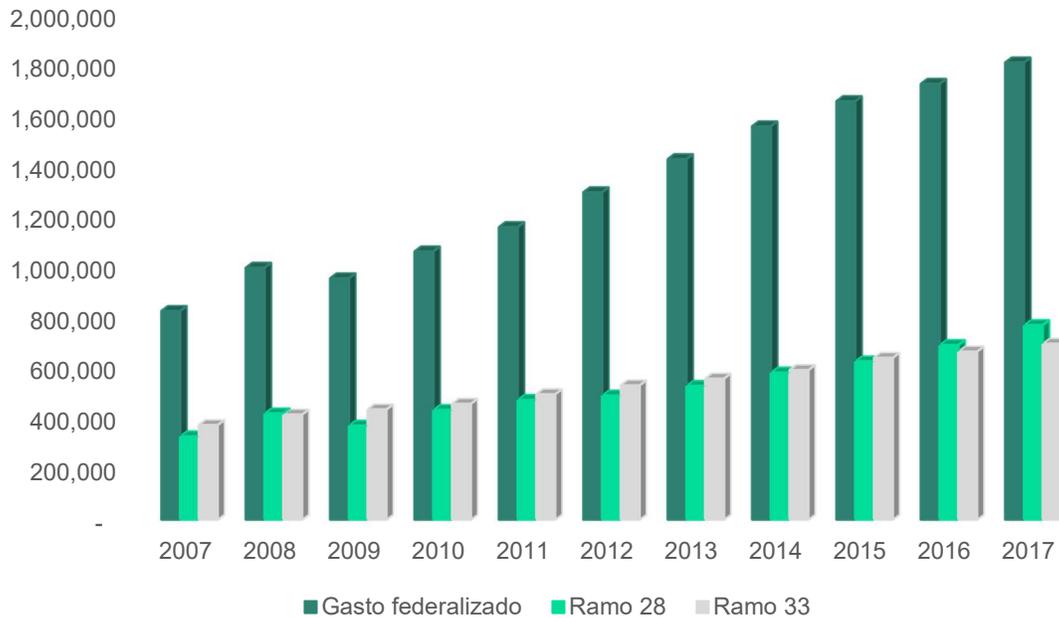
Si bien los gobiernos locales dependen de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional se pueden generar una serie de distorsiones como el uso ineficiente de los recursos públicos al no enfrentar las autoridades locales los costos de generar ingresos. Al romper el vínculo entre fuentes de ingreso y objeto de gasto se afecta incluso el desarrollo del proceso democrático, lo cual tiene un impacto sobre la efectividad del gasto público. Para evitar ese problema es necesario que al menos en el margen, el gobierno estatal o municipal que quiera aumentar su gasto, tenga que elevar sus impuestos o mejorar su recaudación. Con ello se crea un compromiso estrecho entre la autoridad y los ciudadanos (Merino, 2002:148).

Es importante resaltar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) pone de manifiesto el origen, aplicación y control de los recursos para el gasto público. En él se integran las metas a alcanzar durante el ejercicio fiscal correspondiente y se detalla la asignación del gasto. Entre muchos otros conceptos, dentro del PEF se encuentra el gasto público federalizado que instrumenta la descentralización fiscal mediante la asignación y entrega de recursos a los miembros de la Federación, es decir, las entidades federativas y en su caso las demarcaciones territoriales y los municipios. Este gasto está integrado principalmente por:

- Ramo 25 Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Ramo 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas (transferencias no condicionadas).
- Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (transferencias condicionadas).

La gráfica 3 muestra la evolución de dichos gastos para el periodo 2007 a 2017.

Gráfica 3. Evolución del gasto federalizado



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INEGI.

Cifras en millones de pesos.

2.3. Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

2.3.1 Contenido LCF

La LCF establece los lineamientos para la distribución de las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) de la federación a las entidades federativas. De conformidad con su artículo 1º, esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La ley se divide en cinco capítulos como sigue:

- Capítulo I De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.
- Capítulo II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Capítulo III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación
- Capítulo IV De los Organismos en Materia de Coordinación
- Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales

2.3.2 Participaciones federales (Ramo 28)

Para Colmenares (2004:107-108) las transferencias en efecto son fundamentalmente participaciones e incentivos económicos autoliquidables, derivado del esfuerzo de las entidades federativas al amparo del Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos, así como la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y del impuesto sobre tenencia de automóviles que son 100% participables a las entidades federativas.

El principal determinante del Ramo 28 es la Recaudación Federal Participable (RFP) que es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones; adicionalmente, la RFP está integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal¹⁶.

El establecimiento de las participaciones federales se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, y se integran por los siguientes fondos:

- Fondo General de Participaciones (Art. 2 LCF).
- Fondo de Fomento Municipal (Art. 2-A LCF).

¹⁶ Ingresos a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (Art. 3-A LCF).
- Impuesto Sobre la Renta (Art. 3-B LCF).
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (Art. 4 LCF).
- Gasolinas¹⁷ (Art. 4-A LCF).
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI, Art. 4-B LCF).
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN, Art. 2 LCF).

2.3.3 Reformas a la LCF

Un tema central del SNCF ha sido siempre, el de las fórmulas de distribución de las participaciones. En ese sentido, la LCF se ha modificado varias ocasiones desde su creación, por ejemplo, en 1990, impulsado por la gran mayoría de las entidades, se cambió significativamente la fórmula de distribución con el objetivo de cerrar las brechas de inequidad en términos de la distribución per cápita, en esa ocasión se debilitó el criterio compensatorio en la fórmula del Ramo 28.

Una de las reformas relevantes se presentó el 21 de diciembre de 2007, con la publicación del Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la LCF como parte de reformas que constituyeron la “Reforma Hacendaria por el que Menos Tiene”. Entre dichos cambios se incluyeron modificaciones a varias fórmulas de distribución bajo la premisa de que ninguna entidad viera disminuidas sus transferencias con respecto a las que recibió en 2007.

Las modificaciones de las fórmulas fueron:

- La fórmula del FGP retomó el espíritu original para resarcir a las entidades federativas al premiarlas por sus esfuerzos recaudatorios.

¹⁷ La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes: a) Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio; b) 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero.

- La fórmula del FFM retomó el espíritu de premiar directamente a los municipios que hagan esfuerzos en la recaudación de predial y agua.
- Se creó el FOFIE, el FEXHI y el Fondo de Compensación para las 10 entidades con menos PIB per cápita, para fortalecer los canales redistributivos y así apoyar a las entidades con mayores carencias y rezagos.

Cabe señalar que, como parte de las reformas estructurales del gobierno federal, las últimas modificaciones a las fórmulas de distribución se presentaron en diciembre de 2013 y agosto de 2014.

2.3.3.1 Reforma Hacendaria 2014

Tomando en cuenta la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, presentado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, a continuación, se enlistan las circunstancias que llevaron a proponer las reformas.

Figura 2. Fondo General de Participaciones

Justificación

La distribución del FGP hacia los municipios deberá atender criterios similares a los que usa la federación para distribuir las participaciones federales a las entidades federativas, es decir, criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación. Lo anterior, permitirá lograr una sinergia recaudatoria nacional que coadyuvará al fortalecimiento de las haciendas públicas locales y a una actividad económica más dinámica.

Para mejorar la distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones es necesario garantizar la uniformidad de la información que se usa para tal efecto. En ese sentido, sólo se considerará el flujo de efectivo de los importes recaudados de los impuestos y derechos locales, incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua.

Asimismo, se excluyen los ingresos vinculados con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones o subsidios dirigidos a determinado sector de la población o de la economía.

Reforma

La ley especifica que los coeficientes C2 y C3 son considerados como incentivos recaudatorios. Así, para efectos de los cálculos considera el registro de un flujo de efectivo para los impuestos y derechos locales¹.

Dichos coeficientes forman parte de la distribución del Fondo en comento, los cuales integran la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad federativa.

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF.

Figura 3. Fondo de Fomento Municipal

Justificación

México es el país de la OCDE con el menor nivel de recaudación ya que esta representa sólo el 0.2% del PIB nacional, mientras que el promedio de la recaudación en los países que integran dicha Organización es de 1.1% del PIB.

Es necesario buscar alternativas para cambiar esta situación, contribuyendo al fortalecimiento de los ingresos de los municipios. En la presente Iniciativa se propone aprovechar las ventajas comparativas y las economías de escala de las entidades federativas, a través de su estructura administrativa y recaudatoria, a fin de que se establezcan medidas que permitan potenciar el cobro del impuesto predial. Se plantea modificar la fórmula del Fondo de Fomento Municipal con el objeto de incentivar a que las entidades federativas puedan asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de incrementar la eficacia en el mismo. Un impuesto predial diseñado adecuadamente tiende a ser altamente progresivo, siendo proporcionalmente mayor para propiedades de mayor valor.

La fórmula propuesta garantiza que las entidades recibirán el mismo monto que recibieron de dicho Fondo en 2013, mientras que el excedente se distribuirá en un 70% conforme a los criterios actuales y el 30% restante, con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención. Con esta nueva fórmula se advierten los siguientes beneficios para los municipios: i) mayores ingresos propios por el incremento esperado en la recaudación; ii) más ingresos derivados del Fondo de Fomento Municipal; iii) una participación más elevada de los recursos del Fondo General de Participaciones, como consecuencia del incremento en la recaudación, y iv) menores costos de administración del impuesto, mismos que se absorberán por las entidades federativas aprovechando las economías de escala y sinergias presentes en ese orden de gobierno.

Reforma

Se adiciona un coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

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

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF.

Figura 4. Fondo Fiscalización y Recaudación

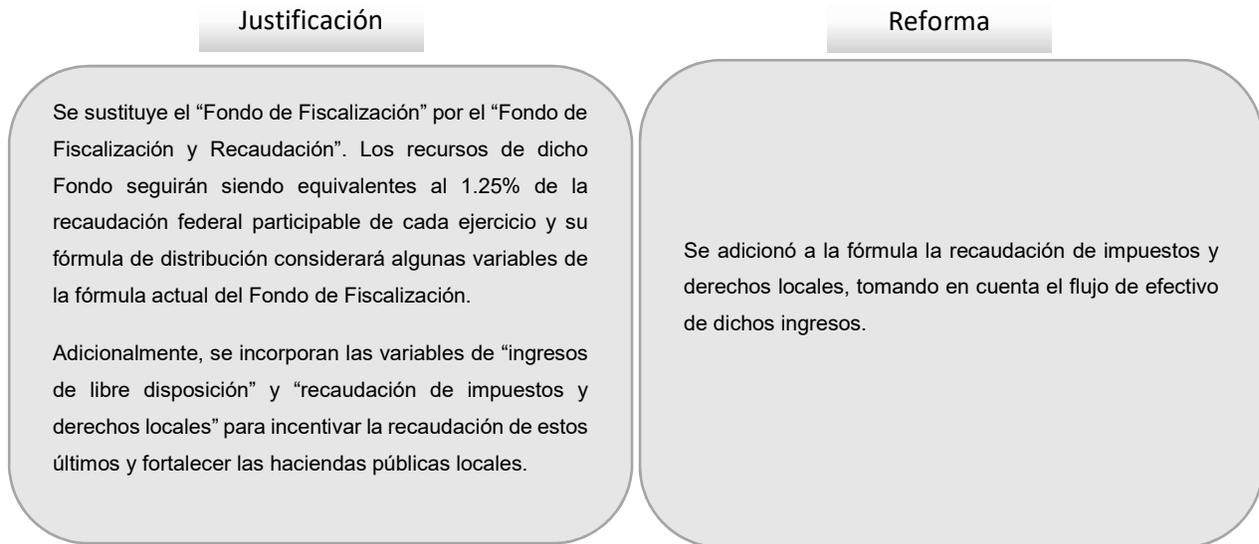
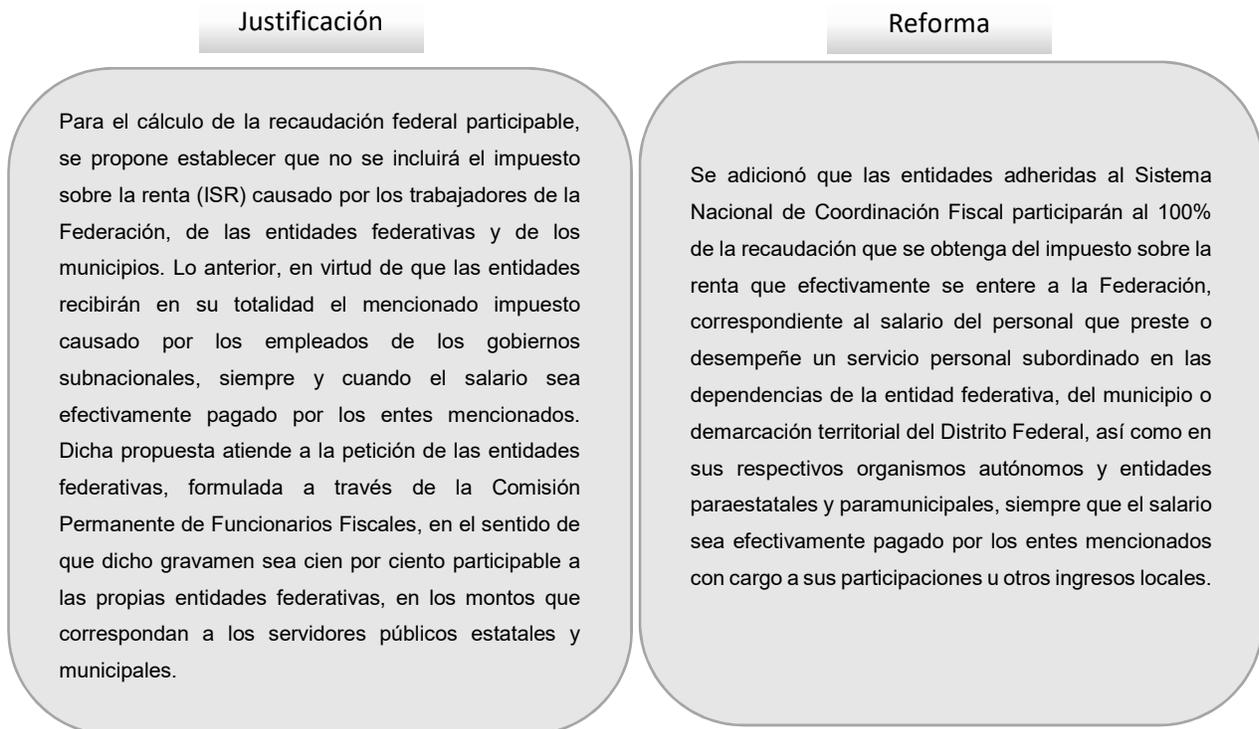


Figura 5. Impuesto Sobre la Renta



Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF.

Derivado de las modificaciones mencionadas en esta sección, en los siguientes capítulos se analiza el impacto en las entidades federativas de las reformas en comento.

2.4 Mecanismo de distribución 2016

Como se mencionó en el capítulo anterior, las participaciones (Ramo 28) son resultado del SNCF, cuyo origen fue evitar la múltiple tributación en las entidades federativas, por lo que mediante la firma de convenios estas cedieron gravar algunos ingresos a cambio de recibir participaciones federales.

De acuerdo con la LCF 2016, el esquema de la distribución del Ramo 28 se integra por una serie de fondos e incentivos que se ministran a las Entidades Federativas (Figura 6).

Figura 6. Fondos participables



FGP: Fondo General de Participaciones.

FFM: Fondo de Fomento Municipal.

FOFIR: Fondo de Fiscalización y Recaudación.

Gasolinaz: Recursos derivados de la recaudación obtenida por la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

ISR: Impuesto Sobre la Renta.

FOCO ISAN: Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

FEXHI: Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia con base en la LCF 2016.

En ese tenor y para cumplir con el objetivo de la investigación, se puntualizarán las fórmulas del FGP y el FFM.

1) FGP

El fondo ha representado la principal fuente de recursos para las haciendas estatales y representa el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y su distribución se da como sigue:

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

- a) Garantía, que es la participación del fondo que recibió la entidad en 2007.
- b) Crecimiento del fondo entre el año 2007 al año de cálculo por medio de tres coeficientes.

El **primer coeficiente** (60% del monto a distribuir) se asigna considerando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), de tal manera que aquellas entidades que obtengan un crecimiento económico significativo verán incrementado dicho coeficiente.

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

Donde:

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

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

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

Los siguientes coeficientes son considerados como incentivos recaudatorios. El **segundo coeficiente** (30% del total) refiere el incremento de la recaudación de los impuestos y derechos locales (todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo).

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

Donde:

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

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

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

Dicho coeficiente intenta “premiar” a las haciendas estatales, favoreciendo la asignación a través del incremento de los esfuerzos recaudatorios. Se puede observar que se considera un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales, reflejando como propósito considerar los logros en recaudación de los años anteriores como producto de su “trabajo recaudatorio”.

Integrar el crecimiento en la recaudación puede traer consecuencias políticas, como ejemplo, si un gobernador de una entidad federativa y/o presidente municipal decidiera implementar una política que permita aumentar significativamente los ingresos propios (esfuerzos recaudatorios), la realización de cualquier tipo de obra puede verse reflejado al término de su administración, por lo que posiblemente los habitantes puedan atribuir a la siguiente administración dichos beneficios.

El **tercer coeficiente**, equivalente al 10% del incremento del fondo se distribuye tomando en cuenta la recaudación, igual que el segundo coeficiente, considera la recaudación de los impuestos y derechos locales, es decir, todos aquéllos que se

recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

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

Donde:

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

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

De acuerdo con la fórmula, este coeficiente premia la recaudación, pues se reparte el monto de cada entidad federativa respecto al total nacional. Cabe señalar que para elevar dicho coeficiente, se deberá incrementar su recaudación en años subsecuentes.

2) FFM

Este representa el 1% de la RFP y se ministra como sigue:

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

- a) 16.8% corresponde a la garantía de la participación del fondo recibida en 2013.
- b) El 83.2% (excedente) que es el crecimiento entre el año 2013 y el año del cálculo, a través de dos coeficientes.

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

Donde:

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

s el valor mínimo entre el resultado del cociente y el número 2.

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

El **primer coeficiente**, equivalente al 70% de dicho incremento, calculado a partir de la recaudación local de predial y de los derechos de agua, que registren flujo de efectivo, ponderado por la población, ambos de la entidad correspondiente, respecto al total nacional.

$$CP_{it} = \frac{I_{it} n c_i}{\sum_i I_{it} n c_i}$$
$$I_{it} = \min \left\{ \frac{RC_{it-1}}{RC_{it-2}}, 2 \right\}$$

Donde:

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

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

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

El segundo coeficiente (30% del excedente) se calcula con la recaudación de **predial** de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto ponderada por la población de dichos municipios. Para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo.

Cabe señalar que las haciendas estatales entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban de dicho fondo, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

De acuerdo con la fórmula, se busca fomentar el incremento per cápita de las participaciones correspondientes, lo que, en teoría, implicaría un incentivo para las haciendas estatales.

Capítulo III. Fuentes de Ingresos de las Entidades Federativas

Retomando el capítulo anterior, la principal fuente de recursos de los estados proviene de las transferencias federales (participaciones y aportaciones). Al respecto, toda vez que los impuestos y derechos estatales son parte de los componentes para la distribución de las participaciones federales, el presente capítulo detallará las principales fuentes de ingresos, enfatizando en la recaudación por entidad federativa para el periodo de estudio.

3.1 Antecedentes

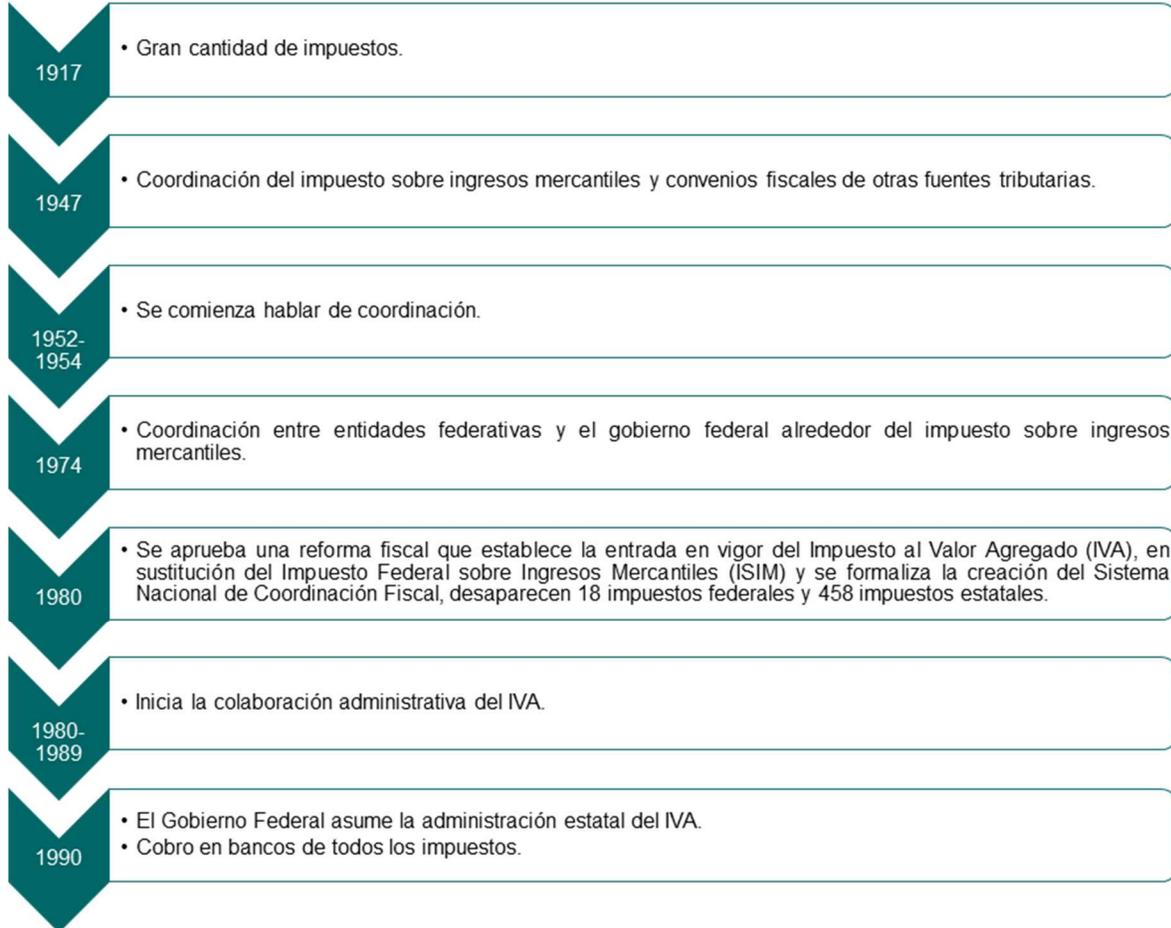
La recaudación es un concepto genérico que engloba a todas las actividades que realiza el estado para sufragar sus gastos, los tributos constituyen prestaciones exigidas obligatoriamente por él, esto en virtud de su potestad de imperio, para atender a sus necesidades y llevar a cabo sus fines, para ello se vale de la actividad financiera denominada recaudación, la cual consiste en hacer valer las normas jurídicas impositivas y exigir a la población su contribución para sufragar el gasto necesario para dar cumplimiento a las metas por las cuales fue creado el estado (Soto, 2009:10).

En nuestro país, los ingresos del estado son establecidos por el Código Fiscal de la Federación que en su artículo 1° señala que "...las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...¹⁸".

México ha tenido diversos mecanismos de recaudación, pasando de gravar un gran número de impuestos hasta la adopción de elementos tecnológicos para facilitar dicho fin (figura 7).

¹⁸ Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada el 27 de enero de 2017, página 1.

Figura 7. Antecedentes de la recaudación federal en México



Fuente: Camargo, (1996:305).

De acuerdo con el análisis del autor, en la figura se parte de un enfoque hacia el centralismo, pues en los primeros años se recaudaban muchos impuestos en el territorio nacional que generaban una multiplicidad de tributos, el sistema tributario era complicado y existían leyes fiscales contradictorias. En 1980, desaparece el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, dando cabida al IVA y se crea el SNCF, se derogan algunos impuestos y el pago de los mismos se empieza a realizar en instituciones bancarias.

A partir de 1996, los recursos utilizados para el desarrollo regional se dividieron en diferentes fondos y se asignan sobre la base de fórmulas. En 2000, los recursos se

han descentralizado a los estados y municipios a través del presupuesto federal, y estos cambios han sido incorporados en el SNCF.

3.2. Ingresos en México

Es frecuente que existan grandes diferencias entre las regiones de un país en lo que refiere a la renta per cápita. Para que una comunidad pobre suministre el mismo nivel de servicios que una rica es necesario que recaude unos impuestos mucho más elevados (Stiglitz, 2000:660).

De acuerdo con Aghón y Casas uno de los mecanismos de transferencias más usados es el de coparticipación de ingresos, es decir, ésta sería una devolución de los impuestos que corresponden a cada localidad, si su gobierno hubiera realizado la recaudación (1996:76). La estructura política del país es un factor determinante de los mecanismos de transferencias. Así, en los casos de los países federales¹⁹, los esquemas de coparticipación de impuestos son las principales fuentes de ingresos de las provincias, estados y/o municipios (1996:77).

El federalismo en México ha significado la subordinación financiera para los niveles subnacionales de gobierno. El gobierno central ha tomado las facultades fiscales más importantes, y por lo tanto posee las fuentes de ingresos más elásticos y adecuados. Cabe señalar que México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía tanto en su capacidad para recaudar ingresos²⁰ como en sus decisiones de gasto (Arellano, 1996:124).

Históricamente, en la década de los setenta, los estados recaudaban algunos impuestos sobre las ventas, o en actividades comerciales. En 1980 se creó el SNCF²¹, dentro del cual los estados firmaron un acuerdo de ingresos compartidos

¹⁹ Dado el carácter de los gobiernos federales, el gobierno federal y estatal en el marco de los Estados-nación. Es decir, cualquier cambio de política a nivel nacional impacta en los gobiernos estatales.

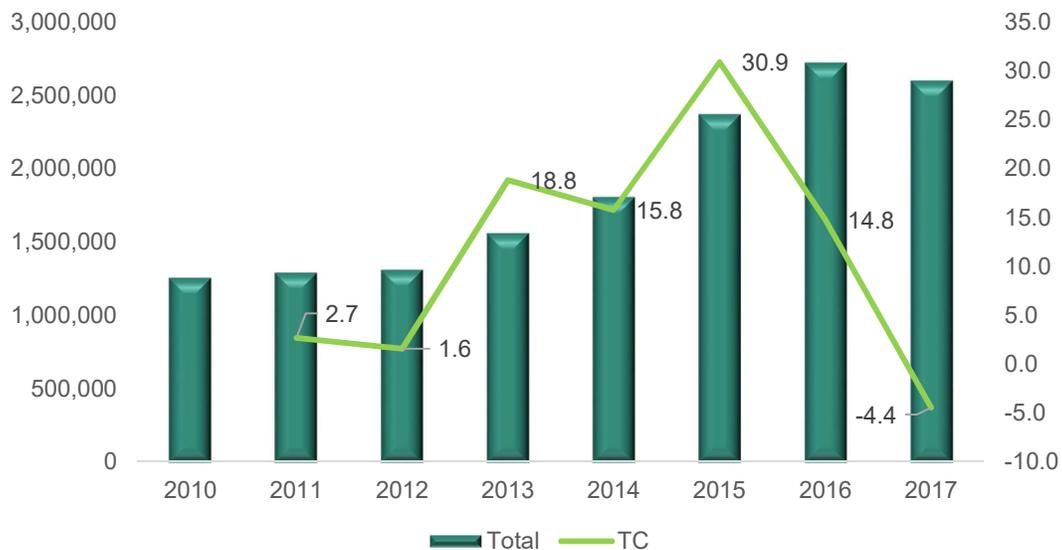
²⁰ Porqué estudiar los ingresos de los estados, históricamente empezaré por mencionar que hasta 1979, los ingresos de los estados se conformaban de cuatro rubros: i) la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles; ii) las participaciones sobre impuestos especiales; iii) los impuestos estatales y municipales, y iv) los derechos. Hasta antes de 1980, la coordinación fiscal se basaba en los dos primeros incisos (Arellano, 1996:124).

²¹ En ese mismo contexto, su esencia consiste en que la federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a

con el gobierno federal; y no podían imponer estos impuestos más como una condición para el intercambio de los ingresos totales de impuestos federales (Cabrero y Carrera: 2000: 11).

A partir de la revisión de los componentes del Ramo 28, se observa que la recaudación tiene un valor importante en la determinación de los recursos a las Entidades Federativas. Partiendo de las facultades tributarias, es importante señalar que el gobierno federal recauda ingresos tributarios, que corresponde a la suma del Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el IEPS²², importaciones, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos y otros ingresos, cuyo comportamiento ha sido a la alza (gráfica 4).

Gráfica 4. Tasa de Crecimiento de los Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras publicadas por el Servicio de Administración Tributaria, en la siguiente liga: http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=IngresosTributarios.html Cifras en millones pesos.

favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. Su objetivo principal es el de armonizar el sistema tributario y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación fiscal, estableciendo convenios de adhesión entre la federación y los estados (Camargo, 2015:23).

²² Gasolinas y diésel, tabacos labrados, alcohol, cerveza y bebidas refrescantes, juegos y sorteos, telecomunicaciones, bebidas energizantes, bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica, plaguicidas, carbono, agua, refrescos y sus concentrados. Fuente: Página datos abiertos del Servicio de Administración Tributaria.

3.2.1 Ingresos propios en las entidades federativas

De acuerdo con un estudio publicado por la CEPAL (2003:12-13), los ingresos propios están compuestos por ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros incluyen bienes muebles (predial), hospedaje, tenencia y nómina; los no tributarios se conforman por derechos, productos, aprovechamientos y otras contribuciones.

Al respecto, retomando el estudio de la CEPAL, a partir de aquí se considera a los ingresos propios como la suma de los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejora. Si bien cada uno de ellos varía en cada entidad federativa, a continuación, se enlistan conceptos presentados en el Código Fiscal de la Federación²³ y, como referencia de la legislación estatal, en el Código Financiero del Estado de México y Municipios²⁴, así como ejemplos de los mismos.

- a) Impuestos: Son las contribuciones en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.
- b) Derechos: Son las establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos.
- c) Aprovechamientos: Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

²³ Tomado del Código Fiscal de la Federación, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de junio de 2016. Consultado en la Cámara de Diputados http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_170616.pdf.

²⁴ Únicamente para la definición de las contribuciones de mejora.

- d) **Productos:** Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
- e) **Contribuciones de mejora:** Son las establecidas, a cargo de las personas físicas y jurídicas colectivas, que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social; las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de impacto vial regional, que directamente o indirectamente las beneficien, así como las derivadas de Servicios Ambientales.

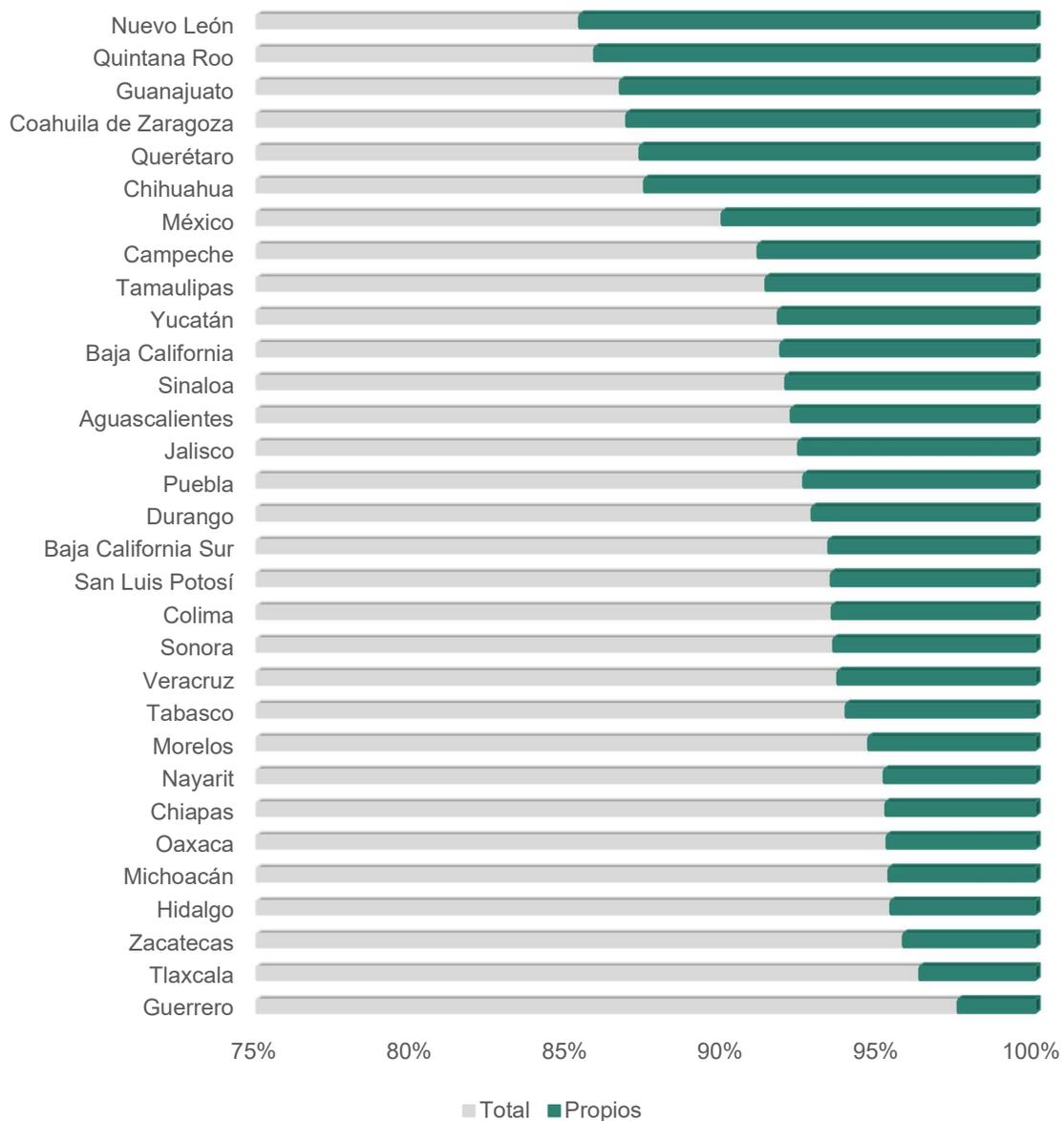
Cuadro 4. Ingresos Propios

Ingreso	Ejemplos
Impuestos	Predial Sobre Nómina Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos
Derechos	Por la prestación de servicios relacionados con el agua (suministro de agua potable y por las Comisiones Estatales de Agua). Por la Secretaría General de Gobierno (registro civil, registro público de la propiedad y el comercio, regularización de la tenencia de la tierra urbana). Por la Secretaría de Finanzas (servicios catastrales). Por el Sistema del Desarrollo Integral de la Familia.
Productos	Financieros Estatales Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles
Aprovechamientos	Incentivos derivados de la colaboración fiscal (Régimen de Incorporación Fiscal). Actos de Fiscalización Retenciones de 5 al Millar ZOFEMAT Multas
Contribuciones de mejora	Contribuciones no comprendidas en las Leyes de Ingresos, posiblemente causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de pago o liquidación.

Fuente: Elaboración propia con base en información de diversas cuentas públicas de las entidades federativas.

En la gráfica 5 se observa la proporción de los ingresos propios de los estados con relación a los ingresos totales, observando que Nuevo León y Quintana Roo son de las pocas entidades en las que se identifica una relación proporcional.

**Gráfica 5. Proporción ingresos propios/ingresos totales
Millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de INEGI.

Cabe señalar que entre 2007 y 2014, las transferencias federales a las entidades federativas aumentaron de 18% a 46.7% del gasto federal programable²⁵ (SHCP, transparencia presupuestaria). En contraste, en ese mismo periodo, el promedio de

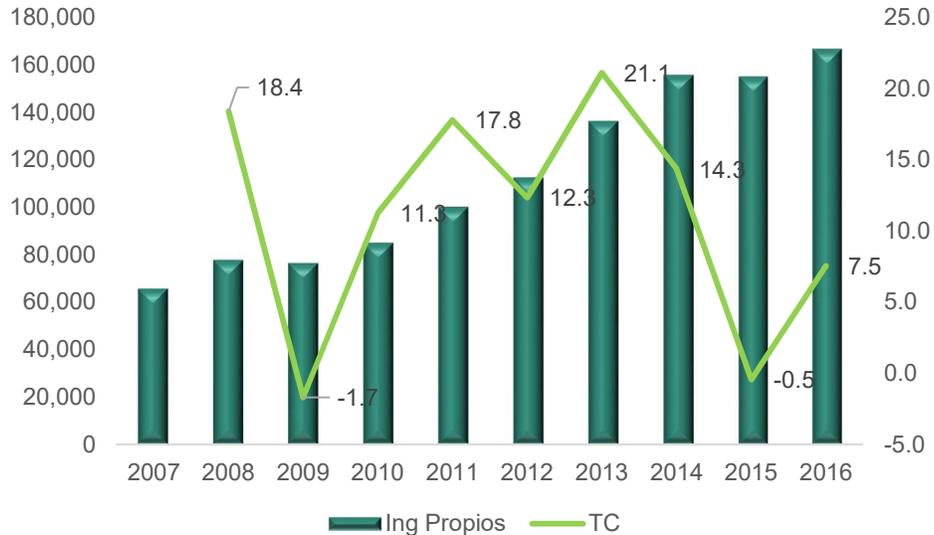
²⁵ Se refiere al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o relaciones con otros países. Nota *clasificación de los recursos en el presupuesto de egresos de la federación*.

la recaudación fiscal estatal como porcentaje del total de ingresos estatales se redujo de 32% a sólo 10% (INEGI). Para el periodo de 2007 a 2015, las participaciones federales a las entidades federativas disminuyeron de 40% a 38% del gasto federalizado²⁶.

Para Ramírez y Erquizio (2011:42), durante el periodo de 2004 a 2008 se observó que la participación de los ingresos propios de los gobiernos estatales respecto al total de ingresos no ha variado sustancialmente, lo que demuestra fehacientemente la inamovilidad e incluso el retroceso en el último año, una vez aplicada la reforma al ramo 28 de participaciones con la introducción de la nueva fórmula de distribución de los recursos a gobiernos estatales.

En la gráfica 6 se muestran las tasas de crecimiento para los impuestos estatales como porcentaje de ingresos totales a nivel nacional observando tendencia a la alza, a pesar de las disminuciones entre un año anterior y el actual.

Gráfica 6. Ingresos propios 2007-2016
Millones de pesos

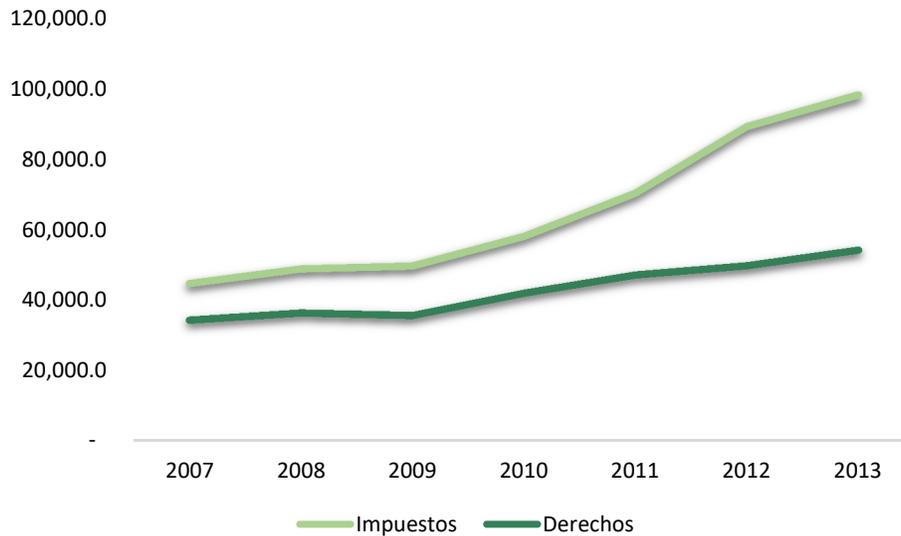


Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI.
Crecimientos reales.

²⁶ Gasto federalizado (participaciones, aportaciones y otros subsidios y transferencias a estados y municipios). Pesos corrientes multianual, millones de pesos. Consulta 30/01/2017.

Particularmente, los impuestos y derechos locales son los recursos más importantes para las haciendas estatales, observándose incrementos significativos a partir de 2011 (gráfica número 7).

Gráfica 7. Impuestos y derechos locales, 2007-2013
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI.

Cabe resaltar que son elementos clave para la distribución del FGP y del FFM, por lo que en los siguientes apartados se profundizará en ellos.

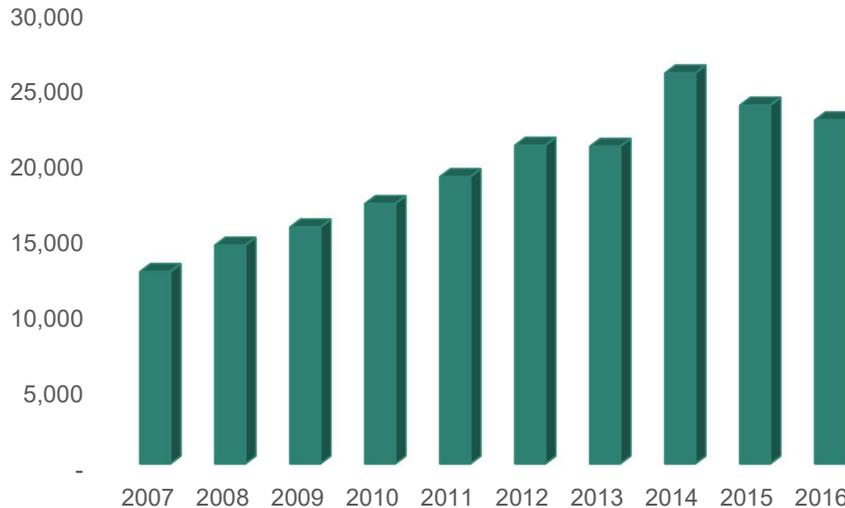
3.2.1.1 Impuesto predial

De la estructura de los ingresos en el caso mexicano de que disponen los municipios los hacen altamente dependientes de los ingresos federales, debido a que son los únicos ingresos públicos que pueden aumentar su disponibilidad de recursos son los derivados por concepto del cobro de impuestos por bienes muebles –impuesto predial-, y por los servicios que prestan lo cual hace limitada la disponibilidad de recursos para hacer frente a sus compromisos, ya que la mayor parte de los recursos con que cuentan son los derivados de las transferencias que realiza el gobierno federal (Patiño, Martínez y Castillo, 2011:41)

En la siguiente gráfica el impuesto presenta una tendencia creciente, no obstante, se observa una pequeña disminución para el periodo 2013-2014, lo que significa que a partir de las reformas los recursos se ajustaron, es decir, se puede explicar

por la modificación que solicita la entrega de cifras reales (cifras brutas menos subsidios).

Gráfica 8. Impuesto predial, 2007-2014
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI.

Si bien dentro de los objetivos del estudio no se encuentra un análisis desagregado del impuesto, para comprender el alcance de los recursos en el cálculo de las Participaciones Federales se mencionan dos puntos:

1. Cifras para reforma hacendaria

Como se observa en los gráficos anteriores, en los últimos años las participaciones y los ingresos propios han mantenido un crecimiento moderado, explicado en parte, por un estancamiento de las variables utilizadas para el cálculo de 2007 al 2013. No obstante, las reformas aprobadas en este último año y 2014 propusieron la modificación de algunas fórmulas para la distribución de los ingresos federales, en las cuales se incentiva la recaudación coordinada entre los estados y municipios.

De ahí que dicho comportamiento nos hace cuestionar si los objetivos de las reformas van encaminadas a fortalecer a los gobiernos estatales y locales. Por ello, la investigación pretende evaluar el comportamiento del potencial recaudatorio en las haciendas estatales y su repercusión en los ingresos por concepto de participaciones federales.

Toda vez que la reforma fiscal contempló incentivos para que el cálculo del FFM incluyera la coordinación del cobro del impuesto predial (estado-municipios), en esta sección se analiza el impacto dentro de las participaciones.

Tomando como ejemplo la definición del impuesto predial del Código Financiero del Estado de México y Municipios, están obligadas al pago del Impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate, de inmuebles en el Estado, cuya base será el valor catastral declarado por los propietarios y que esté determinado conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones publicadas en el periódico oficial²⁷

En virtud de lo anterior, retomando la información publicada en el *Calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal 2015²⁸ y 2016*, la recaudación fue la siguiente:

Cuadro No.5 Predial de municipios coordinados con la entidad en su administración (cifras en pesos)

Entidad Federativa	2012	2013	2014
Aguascalientes	17,417,786	18,544,653	23,019,269
Campeche	76,025,294	72,580,534	86,121,329
Coahuila	216,225,470	224,226,460	267,567,100
Chiapas	118,159,513	140,360,933	144,774,417
Chihuahua	842,805,849	867,512,706	904,556,215
Ciudad de México	10,500,657,021	10,604,395,616	11,755,268,357
Durango	229,694,339	232,511,335	263,430,093
Guerrero	11,033,774	11,763,992	13,381,973
Hidalgo	2,021,780	2,318,997	3,090,727
Jalisco	1,849,647,169	2,096,107,449	2,313,518,845
México	967,104,435	992,846,066	1,069,979,357
Michoacán	1,948,009	1,844,474	2,068,293
Nayarit	10,595,196	10,840,930	13,120,843
Sinaloa	785,340,229	889,020,396	893,588,209

²⁷ Párrafos tomados de los artículos 107 y 108 del Código en mención.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2015.

Entidad Federativa	2012	2013	2014
Yucatán	22,505,002	27,359,657	28,066,926
Total	15,651,180,866	16,192,234,198	17,781,551,953

Fuente: Elaboración propia con base en el DOF.

Únicamente 15 entidades reportaron coordinación para el cobro del impuesto, en 2014 el monto aumentó 14% respecto a 2012; la cifra 2012 representa 74% del total del impuesto predial reportado por las 32 entidades; para 2013, 77% y en 2014, 69%. Si bien existe información del monto recaudado por entidad, se ha dificultado la obtención del número de municipios que han firmado convenio²⁹ a la fecha.

2. Eficiencia recaudatoria

Guillermo y Vargas (2017:60) estimaron un indicador de eficiencia recaudatoria de las entidades federativas basado en un modelo de frontera estocástica y cuyos resultados mostraron para el periodo 2003-2010 que la entidad con mayor eficiencia es la Ciudad de México (considerando que es la única entidad que contabiliza el impuesto como parte de sus ingresos propios; en el resto es recaudado por los municipios).

Así también mencionan que no es lo único que explica la eficiencia, por ejemplo, de acuerdo con su medición, Oaxaca se ubica en la sexta posición y Aguascalientes es el menos eficiente. En ese sentido, existen diversos factores que afectan (positiva o negativamente) la recaudación de dicho impuesto, por ejemplo algunos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente.

Tomando como referencia el estudio de Guillermo y Vargas (2017:61) se realizaron ranking con el coeficiente y la recaudación por entidad federativa, observando heterogeneidad entre los resultados, a excepción de la Ciudad de México y Campeche.

²⁹ Campeche tiene 11 municipios y firmaron 10 municipios; México 125 y 60 firmados. Fuente: Páginas consultadas de las Entidades Federativas, Periódicos Oficiales.

Cuadro 6. Ranking de eficiencia y recaudación

Entidad Federativa	Eficiencia Recaudatoria	Predial 2007	Predial 2016
Ciudad de México	1	1	1
Chiapas	2	32	23
Chihuahua	3	5	8
Hidalgo	4	20	19
Tlaxcala	5	31	32
Oaxaca	6	29	25
Zacatecas	7	25	27
Querétaro	8	12	11
Sonora	9	10	12
Michoacán	10	16	13
Durango	11	21	17
Sinaloa	12	9	7
Nuevo León	13	4	4
Quintana Roo	14	7	5
Yucatán	15	23	31
Nayarit	16	26	24
Baja California	17	11	28
Tamaulipas	18	14	30
Guerrero	19	17	14
Puebla	20	15	10
Morelos	21	18	16
San Luis Potosí	22	22	20
Tabasco	23	24	26
Coahuila	24	13	15
Baja California Sur	25	19	18
Colima	26	27	21
Guanajuato	27	6	6
México	28	2	2
Veracruz	29	8	9
Campeche	30	30	29
Jalisco	31	3	3
Aguascalientes	32	28	22

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de Guillermo y Vargas y cifras de INEGI.

Se puede observar que hay heterogeneidad entre el impuesto y la eficiencia recaudatoria, a excepción de la Ciudad de México. Por un lado, Tlaxcala y Zacatecas se ubican en los primeros lugares de eficiencia, no obstante, en el ranking de recursos recaudados se ubican en los últimos lugares. Por ejemplo,

Estado de México y Jalisco se encuentran en los últimos sitios en cuanto a eficiencia, pero en los primeros lugares por los montos recaudados.

Se observa que en el periodo de 9 años (2007-2016) el comportamiento del ranking se mantiene en la mayoría de las entidades federativas.

3.2.1.2 Derechos por Suministro de Agua

El tema del suministro de agua ha tomado relevancia por distintos motivos, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua calculó que la disponibilidad de agua por habitante en México es de 4,841 metros cúbicos por habitante y que la tarifa media en México es de 2.18 pesos por metro cúbico.

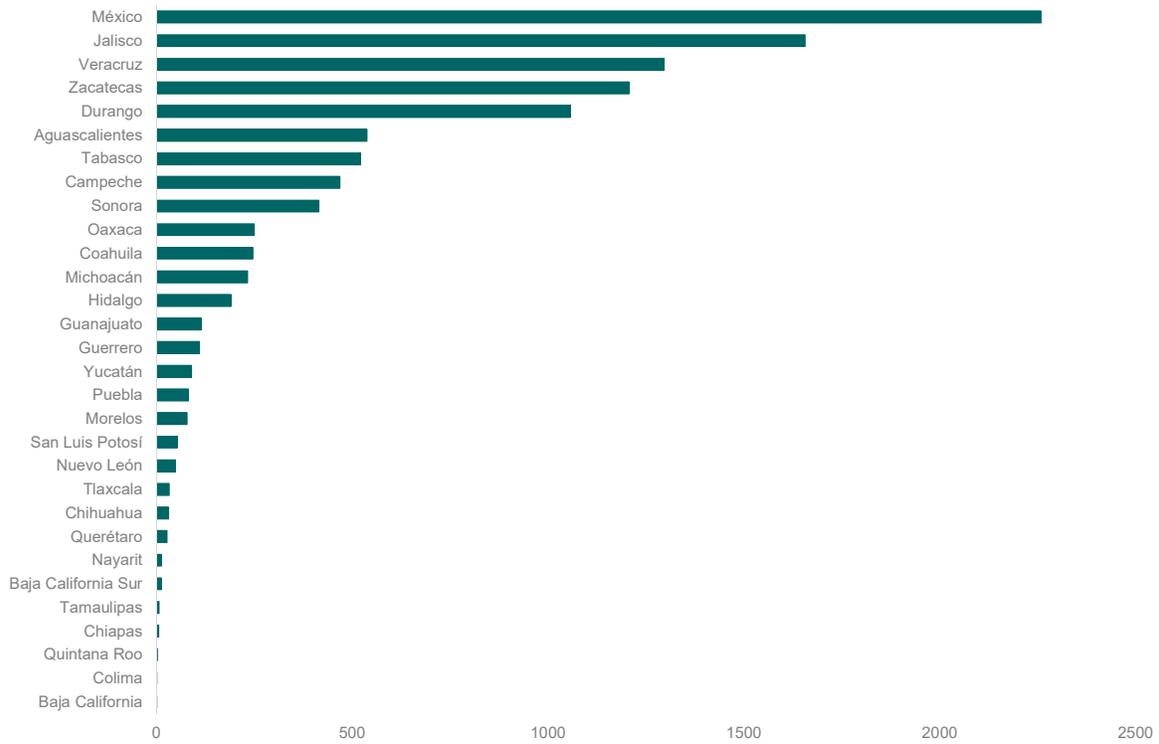
En cuestión recaudatoria la distribución, infraestructura y tarifas son derechos que cada entidad establece en su legislación fiscal. La importancia de dichos recursos recae en el esquema de la determinación de los Fondos objeto de estudio.

Cabe señalar que los recursos son recolectados por los municipios a través de la tesorería de los ayuntamientos o los organismos públicos descentralizados de agua potable.

De 2007 a 2014 las entidades reportaron 11,039 mdp por estos derechos, presentando una tasa de crecimiento de 0.8%. Los estados de México, Jalisco y Veracruz son los que más recaudan y representan el 47% del total; Quintana Roo, Colima y Baja California registran los menores montos³⁰.

³⁰ Fuente: INAFED, Ciudad de México y Sinaloa no registraron montos en la base de datos.

Gráfica 9. Derechos por suministro de agua por Entidad Federativa 2007-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INAFED.

Capítulo IV Participaciones federales en las Haciendas Estatales

Un problema muy grave asociado con la fuerte dependencia de los niveles subnacionales a las transferencias centrales es que, si estos últimos no han sido diseñados adecuadamente, pueden desincentivar el esfuerzo fiscal de los niveles más bajos (Cabrero y Carrera, 2000:4).

Dentro de este capítulo se presenta en un primer momento el mecanismo (fórmulas) de distribución utilizado en 2016; en un segundo momento analiza la tendencia de los montos otorgados a las Entidades Federativas para el periodo de análisis. Finalmente se presentan los mecanismos de distribución por cada entidad federativa para el FGP y el FFM.

4.1 Evolución de las participaciones federales

Como se comentó, el gobierno federal transfiere recursos correspondientes a las participaciones por ingresos federales e incentivos económicos a las entidades federativas y estos a su vez a los municipios.

Una vez presentadas las fórmulas de los fondos, así como las variables que las componen, la propuesta de este apartado es introducirnos a la evolución de los recursos distribuidos. Para cumplir con el objetivo de la investigación, el periodo de análisis abarcará de 2007 al 2016.

Como se revisó en el capítulo anterior, las participaciones federales son transferencias no condicionadas, es decir, son recursos de libre asignación. El fondo más importante es el FGP, el cual, tan sólo en 2014 ascendió, de acuerdo al PEF, a mil 800 millones de pesos. Si se analizan los niveles de manera particular de recursos de las Entidades Federativas, se observa que una buena parte provienen del gobierno federal mediante el SNCF.

Por ejemplo, en el año 2007, el Gobierno Federal destinó 332 mil 757 millones de pesos correspondientes a este Ramo; para 2016, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 el monto ascendió a 605 mil 300 millones de pesos.

En ese tenor, existe evidencia de que las entidades desarrollaron una alta dependencia a dichos recursos; del total de los ingresos las participaciones federales en 2007 representaron alrededor del 33%; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 11%. Estos últimos adicionales a las transferencias son recaudados directamente (impuestos, derechos, contribuciones de mejora, productos y aprovechamientos).

Cuadro 7. Ingresos por Entidad Federativa 2007

Entidad Federativa	Ingresos ¹	Participaciones	Ingresos propios	% participaciones /ingresos	% ingresos propios/ingresos
Aguascalientes	11,848.1	4,059.8	659.8	34%	6%
Baja California	24,804.4	9,551.6	3,089.2	39%	12%
Baja California Sur	8,409.3	2,510.4	925.7	30%	11%
Campeche	12,468.0	3,382.8	1,107.5	27%	9%
Coahuila	25,772.6	8,066.5	2,625.5	31%	10%
Colima	7,106.9	2,595.3	737.5	37%	10%
Chiapas	44,508.5	13,167.2	2,123.3	30%	5%
Chihuahua	30,175.0	9,444.2	5,059.3	31%	17%
Distrito Federal	110,357.9	43,293.2	44,681.0	39%	40%
Durango	15,045.1	4,314.7	871.5	29%	6%
Guanajuato	32,565.8	12,421.8	2,897.0	38%	9%
Guerrero	28,601.3	6,688.4	1,019.2	23%	4%
Hidalgo	23,674.0	6,187.1	1,347.6	26%	6%
Jalisco	54,412.6	21,669.8	5,218.8	40%	10%
México	116,530.2	39,181.9	10,440.9	34%	9%
Michoacán	36,700.3	9,702.7	2,105.1	26%	6%
Morelos	14,272.1	4,765.1	658.3	33%	5%
Nayarit	11,280.7	3,316.1	501.5	29%	4%
Nuevo León	41,356.7	16,158.2	5,823.1	39%	14%
Oaxaca	38,950.1	7,950.3	1,226.5	20%	3%
Puebla	44,686.7	13,010.9	2,086.6	29%	5%
Querétaro	15,082.5	5,897.6	1,719.5	39%	11%
Quintana Roo	14,736.0	4,585.3	1,799.5	31%	12%
San Luis Potosí.	21,970.7	6,282.1	1,299.6	29%	6%
Sinaloa	23,595.0	8,103.1	1,900.8	34%	8%
Sonora	26,037.4	10,277.4	1,877.5	39%	7%
Tabasco	31,400.9	13,032.4	701.2	42%	2%
Tamaulipas	35,043.1	10,799.0	2,607.7	31%	7%
Tlaxcala	10,930.8	3,252.5	426.0	30%	4%
Veracruz	62,068.1	19,069.7	2,476.4	31%	4%
Yucatán	15,001.6	5,481.7	812.3	37%	5%
Zacatecas	15,087.8	4,344.7	991.8	29%	7%
Total	1,004,480.4	332,563.5	111,817.2	33%	11%

Nota. Cifras en millones de pesos.

Cifras de ingresos brutos recuperados de INEGI y montos del Distrito Federal de la Cuenta Pública 2007, recuperada de la página de consulta de la Secretaría de Finanzas.

Montos de participaciones retomados de la página de consulta del INAFED.

Distrito Federal se refiere a Ciudad de México.

1 Ingresos brutos.

Cabe señalar que dicha estructura no ha variado mucho (Cuadro 8), particularmente después del cambio en las fórmulas de distribución, por ejemplo, en 2014 las participaciones significaron el 31% y los ingresos propios tan sólo 14%.

Cuadro 8. Ingresos por Entidad Federativa 2014

Entidad Federativa	Ingresos ¹	Participaciones	Ingresos propios	% participaciones /ingresos	% ingresos propios/ingresos
Aguascalientes	21,075.1	6,405.5	1,708.4	30%	8%
Baja California	41,387.8	16,315.1	4,283.7	39%	10%
Baja California Sur	13,161.4	3,901.5	768.6	30%	6%
Campeche	21,462.9	7,010.1	2,810.5	33%	13%
Coahuila	42,345.1	14,012.6	4,963.2	33%	12%
Colima	13,954.5	3,951.9	1,073.9	28%	8%
Chiapas	97,113.4	23,517.7	4,868.9	24%	5%
Chihuahua	56,357.9	17,403.6	11,829.4	31%	21%
Distrito Federal	186,467.1	63,706.1	81,906.5	34%	44%
Durango	29,713.3	7,727.9	1,963.7	26%	7%
Guanajuato	75,143.0	24,198.3	10,291.8	32%	14%
Guerrero	57,354.7	13,843.7	2,014.5	24%	4%
Hidalgo	39,590.0	11,552.8	1,851.3	29%	5%
Jalisco	90,391.6	37,222.2	8,388.7	41%	9%
México	258,704.2	75,261.0	45,007.8	29%	17%
Michoacán	61,732.5	18,485.6	3,311.1	30%	5%
Morelos	26,190.8	8,296.8	1,688.2	32%	6%
Nayarit	23,145.8	5,878.8	1,100.8	25%	5%
Nuevo León	87,002.8	26,829.5	15,085.8	31%	17%
Oaxaca	66,823.3	16,185.6	3,753.8	24%	6%
Puebla	86,757.5	25,467.0	6,724.6	29%	8%
Querétaro	28,685.9	10,017.4	3,793.6	35%	13%
Quintana Roo	29,020.1	7,637.3	4,239.7	26%	15%
San Luis Potosí	37,753.5	11,527.9	3,848.0	31%	10%
Sinaloa	46,202.4	14,764.9	3,649.4	32%	8%
Sonora	60,417.5	17,165.1	8,833.1	28%	15%
Tabasco	43,930.1	19,688.6	2,978.0	45%	7%
Tamaulipas	47,400.3	18,647.2	5,421.9	39%	11%
Tlaxcala	21,174.9	6,101.2	673.5	29%	3%
Veracruz	111,973.3	34,439.1	7,370.0	31%	7%
Yucatán	31,356.8	10,081.3	2,974.0	32%	9%
Zacatecas	28,654.0	7,660.6	1,564.9	27%	5%
Total	1,882,443.4	584,904.3	260,741.6	31%	14%

Nota. Cifras en millones de pesos.

Cifras de ingresos brutos recuperados de INEGI.

Montos de participaciones retomados de la página de consulta del INAFED.

¹ Ingresos brutos.

Distrito Federal se refiere a Ciudad de México.

4.2 Mecanismos de distribución de las participaciones federales por entidad federativa

Con la finalidad de conocer si a partir de las reformas se tomaron o no en cuenta los criterios establecidos en la LCF, especialmente la coordinación del impuesto predial, en ese último apartado se analizan los mecanismos de distribución de las participaciones federales por cada estado del país,

La ley establece que las entidades federativas están obligadas a transferir a sus municipios al menos los porcentajes mencionados en la ley en comento. En vista de que las legislaturas locales aprueban dichos porcentajes, el siguiente cuadro puntualiza por cada concepto participable el monto que el gobierno estatal ministra a sus municipios. Cabe señalar que para este apartado se consultaron las leyes fiscales, códigos y/o leyes hacendarias por cada entidad federativa.

En este contexto, a partir de aquí se utilizarán las siguientes abreviaturas:

- FGP: Fondo General de Participaciones.
- FFM: Fondo de Fomento Municipal.
- FOFIR: Fondo de Fiscalización y Recaudación.
- Gasolinas: Recursos derivados de la recaudación obtenida por la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- ISR: Impuesto Sobre la Renta.
- FOCO ISAN: Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
- FEXHI: Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Cuadro 9. Porcentajes de recursos participables

Entidad Federativa	FGP	FFM	IEPS	FOFIR	Gasolinas y diesel	Tenencia	ISAN	FOCO ISAN	Otros ¹	ISR	FEXHI
Aguascalientes	23	100	23	23	23	23	23		23	100	
Baja California	20	100	20	20	20	20	20				
Baja California Sur	22	100	22	20	20		20				
Campeche	24	100	20	24	20	20	20				24
Coahuila	20	100	20	20	20		20		20	100	20
Colima	22	100	22	20	20	20	20				
Chiapas	20	100	20	20	20	20	20				20
Chihuahua	20	100				20					
Ciudad de México	20	100									
Durango	20	100	20	20	20	30	20				
Guanajuato	20	100	20	20	20	20	20	20	50	100	
Guerrero	20	100	20	20	20	20		20			
Hidalgo	20	100	20	20	20		20	20			
Jalisco	22	100	22		22		22				
México	20	100	20	50	20	20	50	50		100	
Michoacán	20	100	20	20	20	20	20	20			
Morelos	22	100	22			22	22				
Nayarit	22.5	100	22.5	22.5	22.5		22.5	22.5			
Nuevo León	20	100	20	20			20	20			20
Oaxaca	21	100	20	20	20		20			100	
Puebla	20	100	20	20	20	20	20				
Querétaro	20	100	20	20	20	20	20				
Quintana Roo	20	100	20	20	20	20	20				
San Luis Potosí	20	100		20	20		20				
Sinaloa	22	100	22	22	22		22				
Sonora	20	100	20	20	20	20	20	20			
Tabasco	22	100	22		22	22	22				
Tamaulipas	20	100	20	20	20		20				20
Tlaxcala	20	100	20	20	20	20	20				
Veracruz	20	100	20								
Yucatán	20	100	20	20		20	20				
Zacatecas	23	100	23	23	20		23	23			

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones estatales.

1 Guanajuato, derechos por licencias de funcionamiento para almacenamiento, distribución y compra-venta de bebidas alcohólicas.

Aguascalientes, Régimen de incorporación fiscal

Coahuila, recaudación del fondo para entidades y municipios productores de hidrocarburos.

De la revisión anterior se advierte que cada entidad federativa es libre de elegir el mecanismo de distribución, dado que en buena parte de ellas existe una fórmula similar hacia sus municipios los esquemas de distribución de los fondos objeto de estudio se clasificaron en 3 rubros:

1. **Garantía.** Monto equiparable a lo recibido en años anteriores al cálculo, es decir, se garantiza que la obtención de los recursos no puede ser inferior a lo recibido en un año determinado.
2. **Recursos excedentes.** Incremento del monto a distribuir con relación a un determinado año.
3. **Recursos adicionales.** Distribución de algún fondo federal participable que considera criterios diferentes para su ministración, dado que para los dos criterios anteriores se utiliza un fondo común (“bolsa” a repartir) integrado por la mayoría de los fondos participables.

Cabe señalar que con base en la soberanía para legislar se observó cuáles son los criterios generales (variables) que se toman en cuenta para la distribución, por ejemplo, con base en la población del municipio, de acuerdo con el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, en proporción inversa a la superficie territorial o el índice de marginación.

Cuadro 10. Esquema de distribución del FGP y FFM

Entidad Federativa	FGP	FFM
Aguascalientes	Se integra el Fondo Básico Municipal y se distribuye el total de participaciones e incentivos del año inmediato anterior (en la misma proporción).	
Baja California	Se constituye un Fondo Básico de Participaciones Federales a los Municipios, el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal y será distribuido entre los Municipios de acuerdo a las siguientes reglas: El 70%, en proporción directa a la suma de la recaudación del Impuesto Predial y de los derechos por servicio de consumo de agua potable, que obtenga cada municipio, durante el año anterior para el cual se efectúan el cálculo; el 30%, en proporción directa al número de habitantes.	
Baja California Sur	<ul style="list-style-type: none"> • El 39% en proporción directa a su población. • El 20% en proporción directa al ingreso generado por el esfuerzo recaudatorio, respecto del antepenúltimo y penúltimos ejercicios a los que corresponda el cálculo y distribución. • El 17% en partes iguales. • El 13% en proporción inversa a la suma de lo enunciado en el inciso B de este artículo. • El 5% en proporción directa al número de delegaciones municipales. • El 5% en proporción directa al número de subdelegaciones municipales. • El 1% en proporción a su extensión territorial, conforme a las cifras contempladas en la Constitución Política de la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> a) El 60% en partes iguales b) El 30% en proporción a su población, según los resultados del último censo de población, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). c) El 10% en proporción al ingreso generado por el esfuerzo recaudatorio respecto del antepenúltimo y penúltimos ejercicios a los que corresponde el cálculo y distribución.

El efecto de la reforma hacendaria del Ramo 28 en las entidades federativas, 2007-2016.

Campeche	La distribución de los recursos obedece al Fondo Municipal de Participaciones (FMP), integrado por: a) Garantía. 70% de lo recibido el año inmediato anterior. b) Excedente. El excedente del FMP se distribuirá 60% en proporción directa al número de habitantes, 20% por eficiencia recaudatoria, 10% de acuerdo con el crecimiento del impuesto predial y derechos de agua de dos años inmediatos anteriores y 10% por la proporción del crecimiento en la recaudación de todos los impuestos.	
Coahuila	86.5% (41.10% en proporción directa al número de habitantes, 44.90% en proporción directa a la recaudación de impuesto predial y derechos por el servicio de agua, 4% en proporción directa al número de vehículos registrados que cuenten con placas vigentes en relación con el padrón, 5% tomando como base el Índice de Esfuerzo Recaudatorio del impuesto predial, 5% tomando como base el Índice de Esfuerzo Recaudatorio de los derechos por servicio de agua); 13.5% se distribuirá en partes iguales.	90% (50% en proporción directa a la recaudación del impuesto predial y derechos por el servicio de agua en el año inmediato anterior al del cálculo y 50% se ministrará 96% conforme al número de habitantes y 4% en proporción inversa a las participaciones) y 10% (50% en proporción al incremento en la recaudación del impuesto predial y 50% en proporción directa a la recaudación del impuesto predial que haya tenido el municipio, derivado del convenio de la coordinación en materia de dicho impuesto).
Colima	Monto garantía: Los municipios tendrán derecho a recibir, por lo menos, un monto igual de participaciones a las recibidas en el ejercicio inmediato anterior. Distribución del excedente: El monto de la diferencia positiva resultante de restar el total repartido a los municipios en el ejercicio inmediato anterior al total estimado para el ejercicio actual (incremento), se distribuirá aplicando el siguiente procedimiento: Participarán en la distribución del incremento, sólo aquellos municipios que hayan aumentado su recaudación de ingresos propios, comparando los dos ejercicios anteriores al actual. Dicho monto se distribuirá 42% en proporción directa al número de habitantes, 50% en razón directa al porcentaje que resulte para cada municipio después de aplicar el siguiente procedimiento: primero, se obtendrá el crecimiento porcentual de cada municipio en su recaudación, comparando los dos ejercicios anteriores; segundo, se determinará la sumatoria de los porcentajes; y, tercero, se dividirá el porcentaje de cada municipio entre la sumatoria. 8% en proporción inversa al número de habitantes.	
Chiapas	Se integra el Fondo General Municipal (FGP, ISAN, FOCO ISAN, IEPS), como garantía reciben la participación del fondo que recibió en 2007, misma que será distribuida en partes iguales.	
Chihuahua	Las participaciones federales se distribuirán entre los municipios, de conformidad con los estudios económicos que al efecto se elaboren, pudiendo atenderse, entre otros, a los siguientes elementos; número de habitantes, importe de sus presupuestos de egresos, gasto público municipal por habitante y número de localidades en su jurisdicción.	
Ciudad de México	La distribución estimada para las demarcaciones territoriales por concepto de participaciones en ingresos federales (FGP, FFM, IEPS y FFR), en un 70% por población y 30% restante en razón al índice de marginación de la Delegación.	
Durango	Se constituye el Fondo Acumulado de Participaciones (FGP, IEPS, ISAN y FOFIR) y se distribuirá 40% en relación directa con el número de habitantes de cada municipio, 45% de acuerdo con el coeficiente del fondo acumulado que correspondió al municipio en el ejercicio fiscal inmediato anterior, 12.75% en función del coeficiente efectivo del fondo acumulado para el ejercicio en curso y 2.25% en proporción inversa al monto de participaciones.	
Guanajuato	Cantidad recibida en 2007 (garantía) + excedente, Incremento de los fondos respecto a 2007, como sigue: 50% en razón directa a la recaudación efectiva del impuesto predial y derechos por servicios de consumo de agua potable, 40% en razón a la población y 10% en razón proporcionalmente inversa a los factores que resulten de la recaudación y población.	Cantidad recibida en 2013 + Incremento del fondo con relación a 2013: el 70% (50% partes iguales y 50% en razón proporcionalmente inversa a la población). El 30% en relación a la recaudación del impuesto predial de aquellos que tengan vigente Convenio de Coordinación Fiscal.
Guerrero	Garantía (Fondo Común de Participaciones (FCP) a Municipios recibido en 2007) + Excedente (Crecimiento del FCP entre el año 2007 y el año de cálculo repartido por coeficientes: el primero (10%) es el ingreso propio del municipio ponderado por su población dividido por la suma resultante, segundo (60%) ponderado por población y tercero (30%) ponderado por los ingresos propios).	

El efecto de la reforma hacendaria del Ramo 28 en las entidades federativas, 2007-2016.

Hidalgo	Garantía (Monto nominal recibido en 2007) + Excedente (De los recursos la distribución será, 40% en razón directa a la población, 30% en razón al índice de marginación, 10% en razón directa a la recaudación en materia del impuesto predial y derechos por consumo de agua, 10% en función del número de comunidades existentes y el 10% en función al incremento de la recaudación del impuesto predial y derechos de consumo de agua de los dos últimos ejercicios).	
Jalisco	Garantía (Fondo Municipal de Participaciones, se garantizarán los mismos recursos que recibieron el año inmediato anterior) + Excedente (El excedente del FMP se distribuirá: 45% en proporción al número de habitantes de cada municipio en relación al total estatal, 20% a lo que perciben de participaciones y aportaciones federales, 20% en función de su propia recaudación por contribuciones municipales, 10% por número de localidades y la extensión territorial en función de la totalidad de ellos y 5% en proporción al índice de marginalidad).	
México	Garantía (Recaudación Estatal Participable 2013 (FGP, FFM, ISAN, IEPS, FOCO ISAN) + Excedente (30% con relación a la población y 70% con base en la recaudación del impuesto predial y derechos de agua potable y drenaje.)	
Michoacán	El Fondo Participable se distribuye 45% por población, 45% por coeficiente de Desarrollo Relativo y 10% por la superficie del municipio en valores relativos.	
Morelos	La distribución se determinará conforme a los siguientes factores: 60% en razón directa al número de habitantes (a mayor número de habitantes mayor monto), 20% en relación directa al grado de mayor marginalidad que registre cada municipio, 9% se distribuirá en forma proporcional directa a la recaudación de ingresos propios, con relación a la recaudación total de todos los municipios considerando el total de ingresos propios y 11% de modo inverso proporcional a la suma de los montos de los porcentajes anteriores.	
Nuevo León	Las participaciones se distribuirán mediante tres fórmulas, la primera con una ponderación del 50%, la segunda y tercera con un 25%, respectivamente. Una fórmula se distribuye en función del monto y la eficiencia de la recaudación del impuesto predial; otra fórmula se basa en la población de cada municipio ponderada con la extensión de su territorio; la última asigna recursos en función de las carencias de la población, además de resarcir por el esfuerzo en disminuir el rezago social.	
Oaxaca	Garantía (Se ministra mediante el Fondo Municipal de Participaciones, cuya garantía es la participación de este fondo que se recibió en 2013) y Excedente (El crecimiento del Fondo Municipal de Participaciones del año para el cual se realiza el cálculo respecto a 2013, se distribuye 50% en proporción al número de habitantes y 50% de acuerdo con la recaudación de ingresos).	
Puebla	Se constituye un Fondo de Desarrollo Municipal, el cual se determinará en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y a criterios de equidad y marginación.	
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> • 40% de acuerdo a la relación porcentual que presente el número de habitantes de cada municipio. • 30% de acuerdo a la relación porcentual que representen los ingresos propios del uno de octubre del año anterior al 30 de septiembre del año corriente. • 20% de acuerdo a la relación porcentual que represente la superficie territorial de cada municipio, respecto a la superficie total del Estado. • 10% de acuerdo a la relación porcentual que represente la zona para los 18 municipios, mediante un reparto directo simple. 	

El efecto de la reforma hacendaria del Ramo 28 en las entidades federativas, 2007-2016.

Quintana Roo	Para la distribución se tomará como base el importe mensual que se les hubiere pagado en el ejercicio fiscal 2011 que se haya publicado oficialmente, si hubiera un excedente se determinaran coeficientes considerando lo siguiente: 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes, 25% en partes iguales, 5% en relación directa a la recaudación del impuesto predial, 15% en proporción directa de la superficie territorial y 10% en relación a los ingresos propios.	
San Luis Potosí	Un primer fondo se conforma un 90%, del total distribuible se asignará 95% con base al número de habitantes, 4% de acuerdo al índice municipal de pobreza y 1% en proporción inversa a las participaciones que por población tenga cada municipio. El segundo fondo se utilizará para resarcir a aquéllos municipios que perciban menos de lo recibido en el mismo mes del año inmediato anterior.	
Sinaloa	Corresponde a los municipios el Fondo Municipal de Participaciones (FGP, FFM, IEPS, ISAN, FOFIR y Gasolinas). Dicho fondo se distribuirá 45.17% en proporción directa al número de habitantes, 45.17% mediante un coeficiente de recaudación anual en materia de ingresos municipales y el 9.66% en proporción inversa a las participaciones.	
Sonora	45.17% se distribuye de manera directa y proporcional a la población de cada municipio. 45.17% de acuerdo a las participaciones recibidas por correspondientes a este fondo durante el ejercicio fiscal precedente, así como la recaudación obtenida con autoridad en cada municipio del impuesto predial, los derechos de agua potable, además de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos. 9.66% se propone sea distribuido en función del porcentaje que resulte de dividir las participaciones determinadas en base al coeficiente de esta parte percibidas por cada municipio en el ejercicio anterior, entre el total que correspondió a todos los municipios en ese mismo ejercicio.	Dos terceras partes de acuerdo a las participaciones recibidas correspondientes a este fondo durante el ejercicio fiscal precedente, así como la recaudación obtenida con autoridad en cada municipio del impuesto predial, los derechos de agua potable, además de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos. Una tercera parte se propone sea distribuido en función del porcentaje que resulte de dividir las participaciones determinadas en base al coeficiente de esta parte percibidas por cada municipio en el ejercicio anterior, entre el total que correspondió a todos los municipios en ese mismo ejercicio.
Tabasco	Se establece el Fondo Municipal de Participaciones (FGP, FFM y Tenencia); Fondo de Compensación y de Combustibles Municipal que se distribuye en un 70% relación directa al número de habitantes por municipio y el 30% restante pasará a formar parte del Fondo Municipal de Participaciones. Los municipios percibirán por concepto de participación 100% del monto del fondo municipal de participaciones, el cual, a su vez, se integra de los fondos: predial, recaudatorio, básico, equitativo y de desarrollo.	
Tamaulipas	Se integrará el Fondo Estatal de Participaciones a Municipios (FGP, FFM, IEPS e ISAN). Los factores que deberán aplicarse para la distribución de los montos a cada Municipio de las participaciones federales, se determinarán de acuerdo a lo siguiente: I.14% del mismo por partes iguales a cada uno de los 43 Municipios. II.70% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio, en el ejercicio de que se trate. III.16% restante, se dividirá en dos partes iguales: la primera de ellas será distribuida mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos con los montos de recaudación del impuesto predial; la segunda será distribuida mediante la aplicación del coeficiente de participación con el monto de recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos obtenida en el municipio.	
Tlaxcala	Fondo Estatal Participable	
Veracruz	50% con base en el Índice Municipal de Pobreza (población ocupada que no percibe ingresos o que éstos son de hasta 2 salarios mínimos, población de 15 años o más que no sabe leer y escribir, población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle y población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad). 50% con base en el Coeficiente de Participación Municipal (recaudación de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras del municipio en el año inmediato anterior y para el cual se efectúa el cálculo).	

Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> • 64% en proporción directa al número de habitantes. • 4.5% con base al índice de esfuerzo recaudatorio del impuesto predial y las cuotas por servicio de agua potable (33% recaudación del tercer año inmediato anterior, 33% a la recaudación del segundo año inmediato anterior y 34% corresponde a la recaudación del año inmediato anterior). • 2% en función del esfuerzo en la recaudación del impuesto predial y las cuotas de agua potable del año inmediato anterior. • 2.5% se distribuirá con base en la proporción directa del índice de masa de marginación. • 27% se distribuirá en partes iguales.
Zacatecas	<p>La distribución del Fondo Único de Participaciones a Municipios se hará conforme a lo siguiente: Los municipios del Estado recibirán como “fondo de garantía” una cantidad igual al 80% del importe que les haya sido asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato anterior al ejercicio por el que corresponde el cálculo; siempre y cuando el recurso del fondo único de participaciones presupuestado, sea igual o superior al del ejercicio fiscal inmediato anterior, en caso de que éste recurso sea inferior al del ejercicio fiscal inmediato anterior, entonces el 80%, se calculará sobre el total del recurso del fondo único de participaciones para el ejercicio de aplicación; el resto se ministrará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% en proporción directa al número de habitantes. • 25% con base al índice de dispersión (superficie total territorial y número de localidades). • 5% con base a la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (obtenida en el periodo comprendido desde el séptimo mes del segundo año anterior hasta el sexto mes del primer año anterior del ejercicio para el que aplicará el cálculo). • 10% en proporción directa a la recaudación del impuesto predial (periodo comprendido desde el segundo semestre del segundo año anterior hasta el primer semestre del año anterior del ejercicio para el que se aplica el cálculo). • 10% en proporción directa a la recaudación de los derechos de agua potable. • 10% en proporción inversa a las participaciones que por habitante haya obtenido el municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y/o códigos fiscales de cada entidad federativa. Los criterios se tomaron en cuenta en el momento de la investigación, algunos de ellos cambian anualmente o cuando así lo determine la legislatura local.

Ciudad de México, de conformidad con las reformas constitucionales del sistema político de la Ciudad de México, a partir del 30 de enero de 2016 el Distrito Federal se denomina Ciudad de México.

A partir de la revisión de los mecanismos de distribución se observa heterogeneidad entre ellos, no sólo en las variables (la recaudación de impuestos y derechos locales, el número de habitantes, la marginación, ingresos, etc.) si no en las diferentes proporciones para el cálculo.

En ese sentido, en el siguiente capítulo utilizaremos indicadores de calidad de vida para revisar si existe impacto en los ingresos de los municipios a partir del mecanismo de distribución en el Estado de México.

4.3 Relaciones participaciones e ingresos

Para poder entender, de forma complementaria, las implicaciones de las transferencias federales, analizaremos a través de una estimación econométrica.

El modelo se ha descrito en el *Anexo 1*, cuyo interés se centra en determinar si las transferencias federales hacia los estados incrementan los ingresos per cápita,

adicionando variables independientes³¹ para determinar el efecto en dichos ingresos. En virtud de lo anterior, se plantea el siguiente modelo³²:

$$\mathbf{IngPer = FGP + FFM + GINI + Gobe + Gobtrans + GobInt + Deuda + IngProp + Afipol}$$

Donde:

IngPer = Ingresos totales para cada entidad federativa dividido entre la población.

FGP = Participación recibida por concepto de dicho fondo para cada entidad.

FFM = Participación recibida por concepto de dicho fondo para cada entidad.

GINI = Coeficiente para cada entidad federativa

Gobe = Índice de Gobierno Electrónico para cada entidad.

GobTrans = Sección de transacción del Índice de Gobierno Electrónico

GobInt = Sección Integración del Índice de Gobierno Electrónico

Deuda = Monto reportado por cada entidad federativa.

IngProp= Suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora de cada entidad federativa.

Afipol = Partido político del gobernador de cada entidad.

Se espera que los ingresos per cápita y el FGP y FFM tengan una influencia positiva en la estimación de los ingresos per cápita de las entidades federativas, al ser estos últimos, indicadores de una base tributaria mayor (recaudación de impuestos y derechos locales). De igual forma, el índice de gobierno electrónico, particularmente la sección de transacción e integración son variables importantes para explicar la

³¹ La justificación de la selección de variables se detalla en el Anexo 1.

³² Es importante señalar que, para manejar escalas compatibles de medición de datos, se transformaron algunas variables con logaritmos quedando de la siguiente forma: ***LIngPer = LFGP + LFFM + GINI + Gobe + Gobtrans + GobInt + LDeuda + LIngProp + Afipol***

recaudación estatal por concepto del impuesto predial, además de estar también correlacionada con los ingresos propios.

Con relación coeficiente de gini, se espera un signo negativo en el coeficiente de esta variable al ser un indicador de desigualdad. Cabe recordar que este indicador, en promedio, se ubica en 48.2³³ para México. Por otra parte, el monto de deuda se asocia con los posibles pagos, por lo que se espera un signo positivo para el coeficiente asociado a esta variable.

Con respecto a la afiliación política, se espera que la afiliación al partido que gobernó por muchos años el país, sufrió cambios y regresó al gobierno federal, no se relacione con la distribución de los ingresos.

Mediante el método de datos de panel se obtuvo la estimación y los resultados (cuadro 11) estadísticos fueron:

- Un incremento del 1% en el total de los ingresos per cápita por cada entidad federativa disminuye las transferencias por el FGP en 0.9%.
- La variable del FFM muestra un signo positivo y es estadísticamente significativa, lo que sugiere que efectivamente las modificaciones propuestas en la LCF, específicamente la coordinación del cobro del impuesto predial estado-municipio afecta a la variable dependiente (ingresos per cápita).
- Las variables ingresos propios y gobierno electrónico resultaron con signo positivo y estadísticamente significativas.
- El endeudamiento muestra una relación directa con los ingresos per cápita de las entidades federativas, además es estadísticamente significativo.
- La afiliación política muestra signo negativo y no es estadísticamente significativa, lo que sugiere que el partido político del gobernador poco

³³ Cifra obtenida del Banco Mundial para 2014, consultado en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX&name_desc=false

pueden influir en el monto de transferencias otorgadas a una entidad federativa.

Adicional a los resultados estadísticos, es importante señalar que el monto de los fondos participables a las entidades varía de acuerdo con cambios en la recaudación federal, por lo cual es sensible a los ciclos económicos.

Cuadro 11. Resultados de la regresión con efectos variables
Variable dependiente: Ingresos per cápita (LINGPER)
Periodo: 2007-2015

Variable explicativa	Regresión	Coefficiente
LFGP	-0.0934	-0.2971
LFFM	0.2374	0.1429
GINI	0.0046	-0.9030
GOBE	0.0043	0.0002
GOBETRANS	-0.0020	-0.0039
GOBINT	-0.0004	-0.0025
LDEUDA	0.0305	0.0072
LINGPROP	0.1247	0.0026
AFIPOL	-0.0312	-0.7610

*Significativo al 95%.

Datos de panel con efectos aleatorios.

LFGP es el Logaritmo del Fondo General de Participaciones

LFFM es el Logaritmo del Fondo de Fomento Municipal

LDEUDA es el Logaritmo de la variable deuda

LINGPROP es el Logaritmo de los Ingresos propios.

Fuente: Cálculos propios elaborados en STATA.

Capítulo V Caso de Estudio: Estado de México

Para Patiño, Martínez y Castillo (2011:35) el problema de la tributación en las economías emergentes en la actualidad representa un problema importante, por cuanto a que los estados se ven obligados a mejorar la calidad y eficiencia de su tributación mediante acciones que van encaminadas al aumento o creación de impuestos que por lo general reducen el ingreso, principalmente a las clases de la sociedad de menores recursos. Todo ello se ve reflejado en la búsqueda por estos Estados para la aplicación y acuerdo de lo que se conoce como una Reforma Fiscal Integral, que resuelva o al menos permita mejorar los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales y cumplir con los preceptos del modelo neoliberal en cuanto a mantener finanzas públicas equilibradas.

Después de revisar el contexto de las participaciones federales, se aterrizará el tema de la desigualdad, que es parte del objetivo del SNCF. En ese sentido, el contenido del capítulo consiste en presentar correlaciones de los ingresos por concepto del Ramo 28 (FGP y FFM) con variables sociales para los municipios del Estado de México.

En esta sección no se adentra a los fundamentos teóricos de la desigualdad, no obstante, se integrarán algunas definiciones para contextualizar y justificar el uso de las variables.

5.1 Desigualdad

Para Aguilar (en Arellano, 1996:20) los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales, atender demandas, satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición-contribución fiscal de los ciudadanos.

Se mencionó en los capítulos anteriores que los ingresos del Ramo 28 son ministrados de diversas maneras entre las entidades federativas y son de libre asignación, por lo que, omitiendo la existencia del Ramo 33, se puede pensar que al llegar recursos a los estados y/o municipios, estos pueden ser gastados en rubros de salud y educación. Por lo anterior, y haciendo referencia a la pregunta de

investigación, veremos si las reformas a los fondos objeto de estudio ha propiciado equidad en la distribución de los recursos en los municipios del Estado de México.

Dada (2015: 3) realizó una profunda investigación sobre el proceso histórico de la desigualdad en los países ricos, tomando como base la investigación de *Piketty El Capital del Siglo XXI*. A partir del análisis de los datos llega a concluir que éstos demuestran que el capitalismo tiene una tendencia intrínseca a producir desigualdades que sólo pueden ser contrarrestadas por fenómenos externos, como son las guerras, o por decisiones políticas tomadas para enfrentar momentos de crisis. Además, desde su propia visión de la democracia, afirma que, más allá de ciertos límites, la disparidad de los ingresos y riqueza la pone en riesgo, sin olvidar que también se convierte en un obstáculo al desarrollo.

En el capitalismo, históricamente, las tasas de crecimiento del ingreso per cápita han sido de un valor entre 1 y 1.5% por largos periodos, con el resultado de la presencia de una amplia desigualdad. De acuerdo con su punto de vista, afirma que Piketty tiene la democracia³⁴ como norte y el Estado de bienestar-que llama estado social- como el soporte para la realización de los principios de relativa igualdad que dan sentido a la democracia. Para él, hay tres tareas en la que la desigualdad debe ser analizada: la económica, la política y la ética. En el primer aspecto, una cierta desigualdad puede ayudar al crecimiento económico, “hasta cierto punto, pero más allá de un determinado nivel de desigualdad se obtiene, sobre todo, un efecto negativo que reduce la movilidad de la sociedad y conduce a la perpetuación de la estratificación social en el tiempo. Esto tiene un efecto negativo sobre el crecimiento (Dada, 2015:14).

El autor indica que en *El Capital del Siglo XXI*, Thomas Piketty aborda el tema de la migración a partir de su potencial contribución a la disminución de las desigualdades. La redistribución a través de la migración pospone el problema pero

³⁴ La democracia es un eje de su preocupación. Es la democracia la que debe fijar las políticas a través de la deliberación, de la decisión a través de los canales de su institucionalidad, a la vez que es indispensable el establecimiento de políticas que alivien la desigualdad para mantener las condiciones sociales y económicas que posibilitan una sociedad democrática (Dada, 2015:16 y 17).

no elimina la necesidad de un nuevo tipo de regulación: un Estado social con impuestos progresivos tanto al ingreso como al capital.

Otro autor que habla de desigualdad, partiendo de estadísticas similares, es Joseph Stiglitz en su libro *El precio de la desigualdad*. Dentro de sus aportaciones habla de la disparidad financiera en la población de Estados Unidos y cómo a partir de la crisis financiera 2007-2008 y la Gran Recesión el 1% de la población concentra el ingreso.

Al respecto, los dos autores coinciden en que existe una tendencia a la concentración de la riqueza. Si bien, el objetivo central de este capítulo no es revisar la desigualdad desde este punto de vista, si lo es determinar si los municipios necesitan más recursos federales para disminuir la brecha de desigualdad.

5.1.1 Desigualdad en el Estado de México

El Estado de México, la entidad más poblada del país, es también una de las más desiguales. Dentro de sus 22,357 kilómetros cuadrados, está uno de los municipios más acaudalados de México, pero también el que concentra más pobres³⁵.

La entidad es, junto con el Distrito Federal³⁶, la que registra el mayor Producto Interno Bruto de la República Mexicana y la más poblada del país. Sus dimensiones económicas y demográficas han sido el resultado del proceso de industrialización fincado, primero, en la sustitución de importaciones y, después, en una reorientación de su aparato productivo hacia la exportación de manufacturas. Estas pautas han seguido de cerca, entonces, los cambios en los modelos de desarrollo que desde los años cuarenta ha registrado la economía nacional. Sin embargo, a pesar del impetuoso crecimiento económico y poblacional, el desarrollo de la entidad no ha sido homogéneo: antes bien, ha tendido a acusar una alta concentración en dos zonas claramente identificables: la zona metropolitana aledaña al Distrito Federal y el valle de Toluca. El resto de la entidad muestra un predominio todavía importante

³⁵ Nota en Revista Expansión, de fecha 12 de abril de 2011 a las 10:45 a.m., publicada en el siguiente enlace: https://expansion.mx/nacional/2011/04/12/estado-de-mexico-una-de-las-entidades-mas-desiguales-del-pais?internal_source=PLAYLIST

³⁶ Se refiere a la Ciudad de México, pero no se modificó el texto original del autor.

de actividades primarias y secundarias de escaso nivel tecnológico, con núcleos demográficos que, si bien son urbanos, no exhiben discrepancias sustanciales con el panorama que, en promedio, registran la mayoría de las ciudades pequeñas del país (Millán y Pérez, 2008:18).

En cifras, sólo como ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) determinó que 4 municipios (Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán, Toluca y Nezahualcóyotl) del Estado de México se encontraron entre los 10 municipios con más personas en pobreza durante el 2015.

5.2 Distribución en el Estado de México

Para Millán y Pérez (2008:18) la desigualdad social y la pobreza suelen ser dos problemas íntimamente relacionados, en la medida en que en sociedades que registran altos niveles de concentración de la riqueza y del ingreso es frecuente encontrar que una gran proporción de sus habitantes viven en condiciones de pobreza, cualquiera que sea la modalidad en que ésta es medida.

Como se mencionó al inicio del capítulo, más allá de un interés teórico, la relación entre la desigualdad y los fondos del Ramo 28 (FGP y FFM) resulta relevante para el impacto en los ingresos de los gobiernos municipales.

En un primer momento se consideró adoptar la regionalización propuesta por el Instituto Hacendario del Estado de México y datos anualizados, tanto para las variables sociales como para los fondos. No obstante, referente a las variables sociales, la existencia de los datos por municipio es publicada a la par de los Censos emitidos por el INEGI.

Tal restricción de temporalidad obligó a ajustar el procedimiento de correlación, clasificando el análisis en dos periodos: el primero abarca cifras antes de la reforma (2005 y 2010); el segundo es después de la reforma (2015).

Si bien, la medición de la desigualdad considera variantes metodológicas, se decidió optar por los estadísticos que a continuación se describen:

1. Índice de desarrollo humano con servicios.

Es un indicador que mide la calidad de vida dada por el ingreso con la tasa de habitantes con drenaje, la tasa de habitantes con agua y la tasa de habitantes con electricidad³⁷.

2. Índice de marginación

Conceptualizado por el Consejo Nacional de Población como un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios, planteando cuatro dimensiones: educación³⁸, vivienda³⁹, distribución de la población⁴⁰ e ingresos monetarios⁴¹.

3. Indicador de pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), realizó, por primera vez, la evolución de la pobreza a escala municipal. Para el Consejo, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias⁴².

Es importante mencionar que el parámetro para determinar la relación entre las variables será el coeficiente de correlación⁴³.

³⁷ Definición tomada del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos del INEGI, consultada en el enlace: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/filtroContenidosServlet>

³⁸ Analfabetismo y población sin primaria completa. Fuente: CONAPO.

³⁹ Viviendas particulares sin drenaje ni excusado, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con algún nivel de hacinamiento o con piso de tierra. Fuente: CONAPO.

⁴⁰ Localidades con menos de cinco mil habitantes.

⁴¹ Población ocupada que percibe hasta 2 salarios.

⁴² Concepto tomado de CONEVAL, consultado en la liga: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

⁴³ Medida del grado de asociación lineal entre dos variables (variable dependiente Y y la variable explicativa X) (Gujarati, 2010:213).

5.3 Correlaciones

Siguiendo los conceptos de los indicadores que miden la desigualdad descritos en la sección anterior, en este apartado se realiza la asociación con las participaciones de los municipios del Estado de México. Cabe aclarar que el punto de partida es el FGP y FFM (variable dependiente).

Para la explicación se tomará en cuenta que existe asociación lineal entre dos variables si el coeficiente es diferente de cero, pero si existe asociación lineal, ésta puede ser fuerte o débil. Si es igual a 1 o menos de uno, esto indica que la fuerza de la asociación lineal es máxima, el signo no tiene importancia en cuanto a la fuerza de la asociación lineal (indica si las dos variables aumentan simultáneamente, signo positivo, o si al aumentar una disminuye la otra, signo negativo).

La fuerza de la asociación lineal aumenta según el valor del coeficiente se aproxima a uno o a menos de uno, y la asociación lineal es máxima si es igual a 1 o -1 (Álvarez, 1995:72-73).

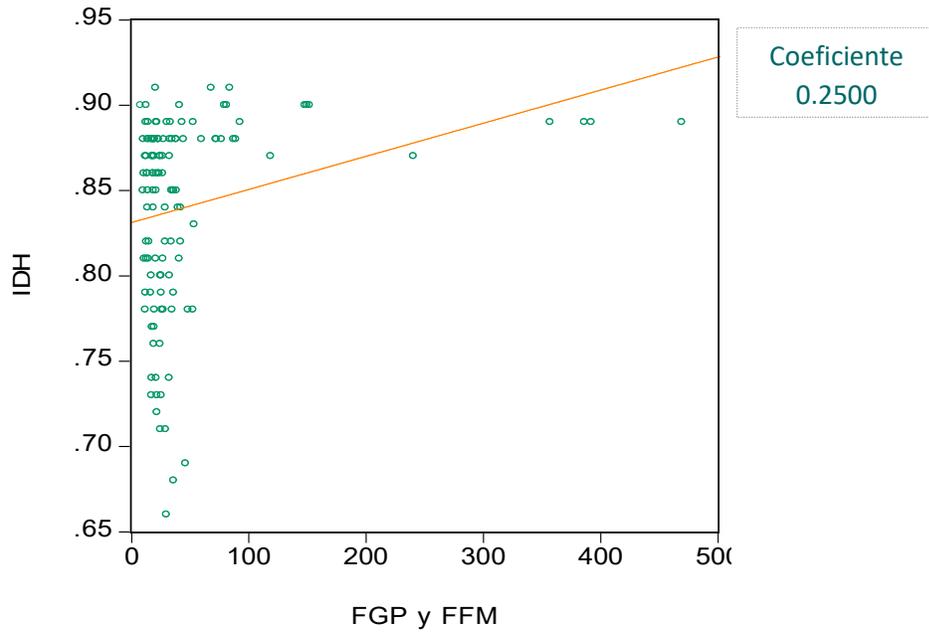
a) Índice de desarrollo humano con servicios

Las gráficas 10, 11 y 12 muestran el IDH con relación a los ingresos por participaciones del FGP y FFM.

En 2005 el resultado es una asociación positiva con recta creciente, es decir que al incrementar los recursos también aumentan el IDH, lo cual se traduce que cuando más recursos hay, mejor es la calidad de vida.

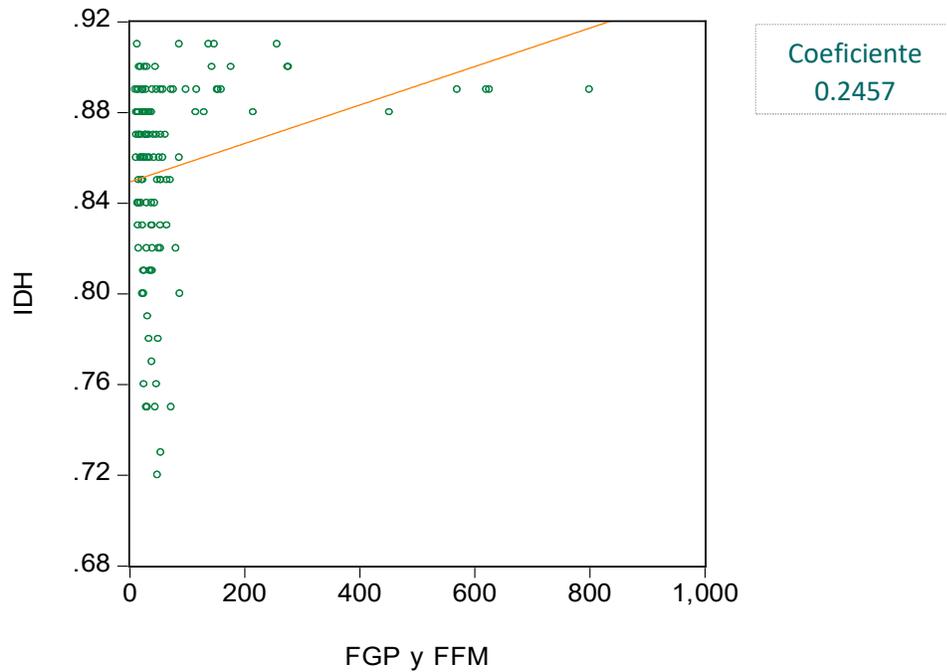
La nube de puntos se concentra al principio de la recta, entonces se dice que es una correlación débil.

Gráfica 10. Coeficiente de Correlación 2005



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de INEGI y página de consulta de la Secretaría.

Gráfica 11. Coeficiente de Correlación 2010

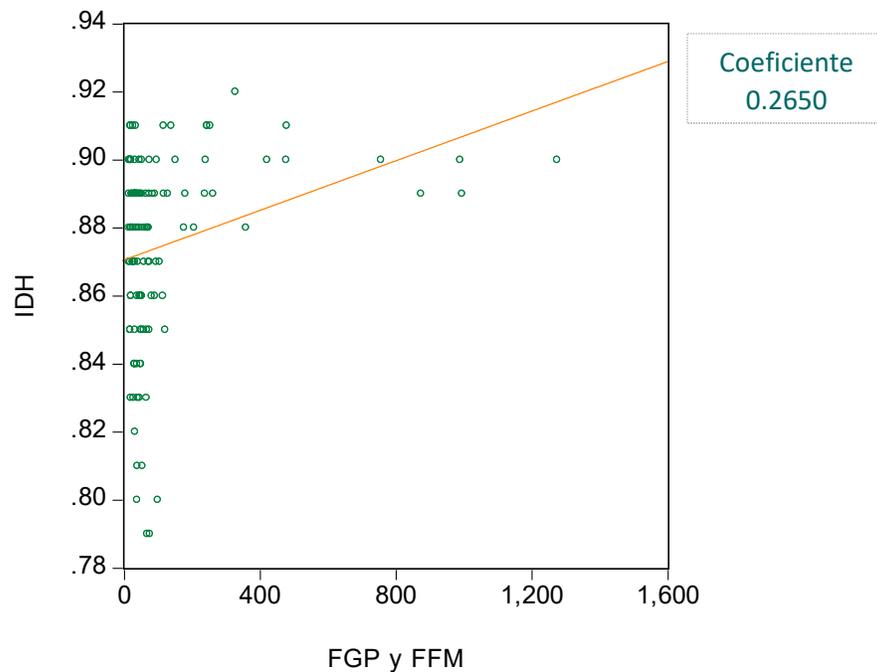


Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de INEGI y página de consulta de la Secretaría.

El análisis de correlación para 2010 genera un estimador que es positivo (0.2457), lo que significa un comportamiento similar a 2005, pero con mayor fuerza. La dispersión de puntos se concentra al IDH y no se encuentra próxima a la recta de regresión, lo que indica una correlación débil.

La concentración de puntos indica a que en promedio reciben alrededor de 100 mdp, y los 5 puntos por debajo de la recta son los municipios con mayores participaciones, pero no los mejores en el IDH (aunque se encuentran con indicadores elevados).

Gráfica 12. Coeficiente de Correlación 2015



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de INEGI y página de consulta de la Secretaría.

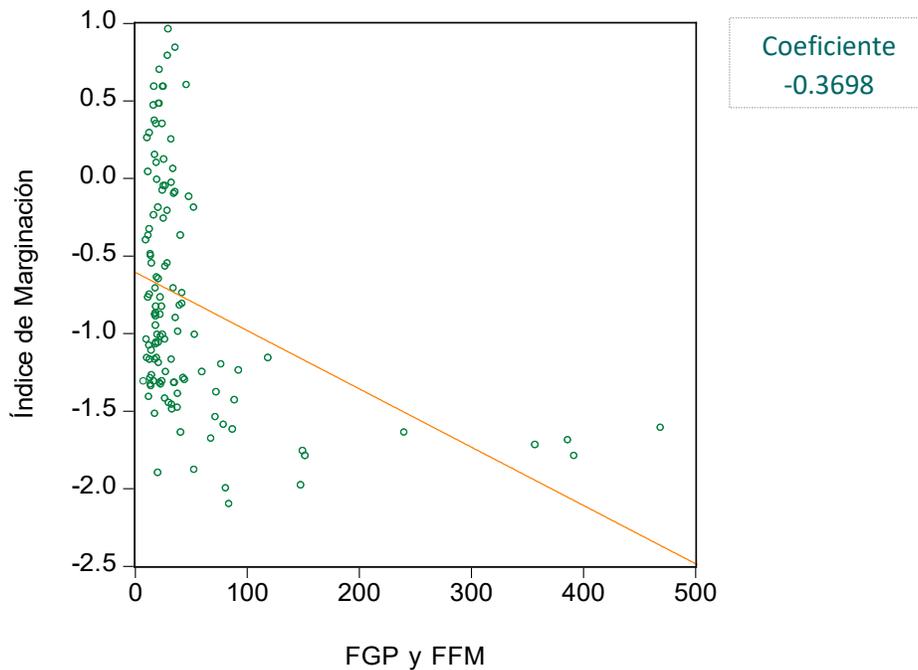
La gráfica 12 confirma la existencia de correlación positiva y débil, observándose que el monto de los recursos se multiplicó en 5 años. En este año resalta un punto cerca del .92 en el IDH con intersección en los 400 mdp.

b) Índice de Marginación (IMG)

Comparados con los resultados del IDH, los coeficientes son mayores. Para 2005 el coeficiente de correlación entre los fondos participables y el IMG es negativo (0.3698), lo cual denota evidencia suficiente para aceptar que existe correlación.

La recta es decreciente, lo que indica que al incrementar los recursos no incrementa el IMG.

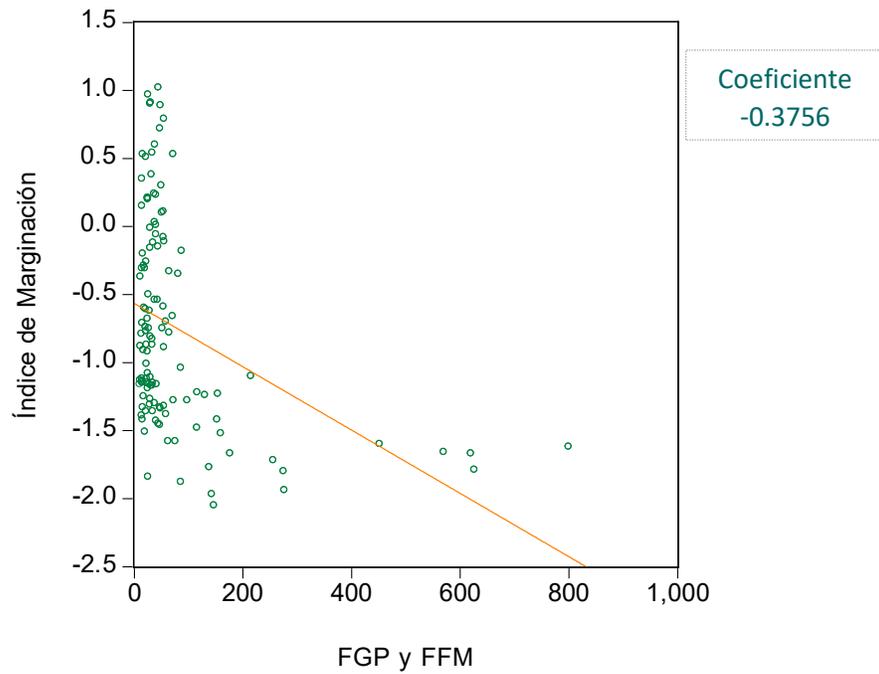
Gráfica 13. Coeficiente de Correlación 2005



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de CONAPO y página de consulta de la Secretaría.

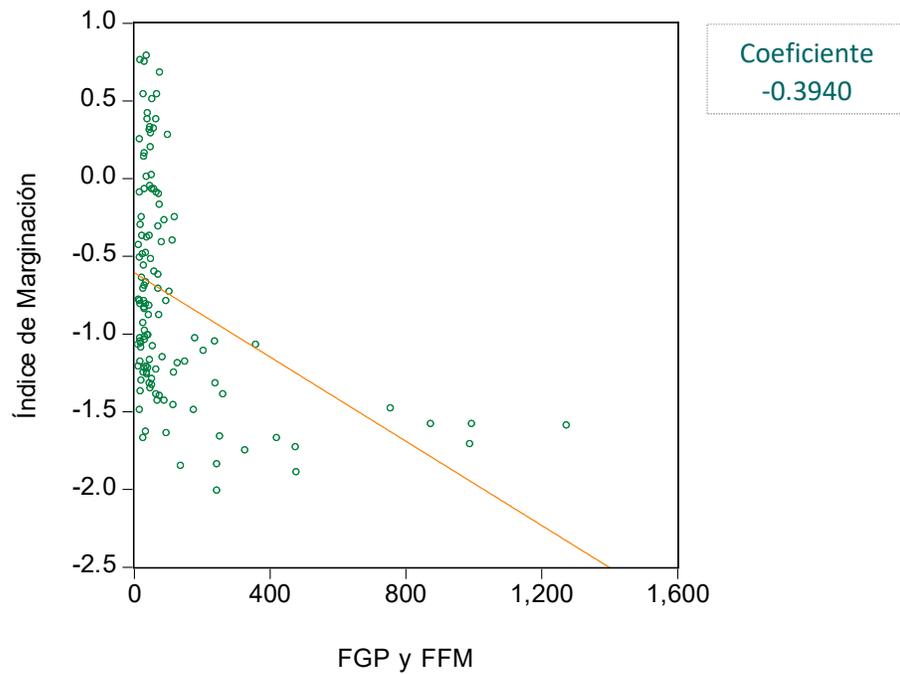
En la gráfica 14 el coeficiente de correlación para 2010 es negativo (0.3756) y superior al que se observa en 2005. La nube de puntos se concentra en el lado del IMG, indicando que a mayores recursos es menor el índice.

Gráfica 14. Coeficiente de Correlación 2010



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de CONAPO y página de consulta de la Secretaría.

Gráfica 15. Coeficiente de Correlación 2015



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de CONAPO y página de consulta de la Secretaría.

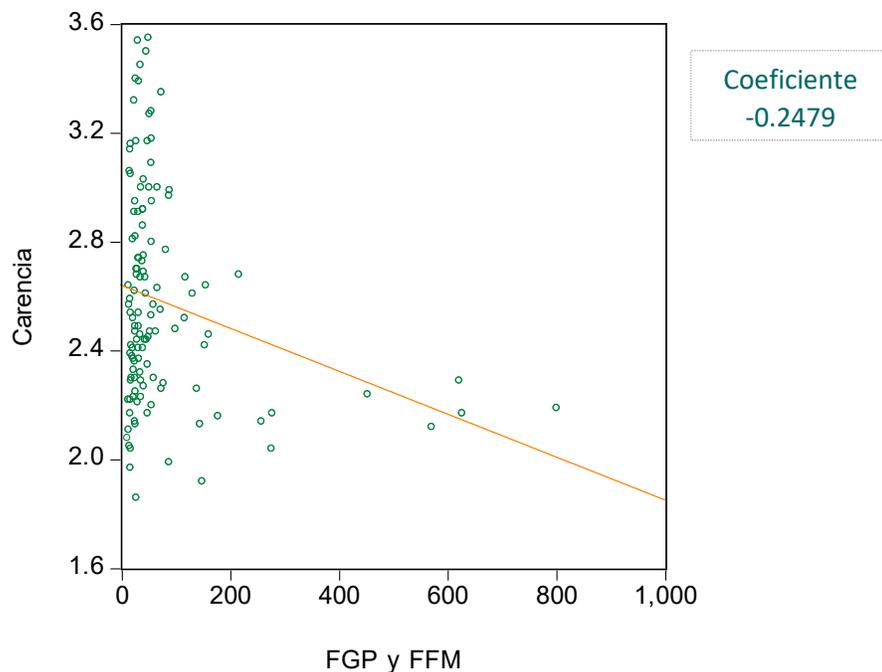
El coeficiente de 2015 sigue la tendencia de los años anteriores, lo que evidencia que en la medida en que son mayores las participaciones por el FGP y el FFM, hay menor IMG.

c) Pobreza

Derivado de la disponibilidad de estadísticas, el análisis se realiza únicamente para 2010 y 2015. Para ambos periodos, el coeficiente es negativo y se observa una recta decreciente.

Para el primer periodo la nube de puntos evidencia correlación débil, pues la recta no está tan próxima a los puntos.

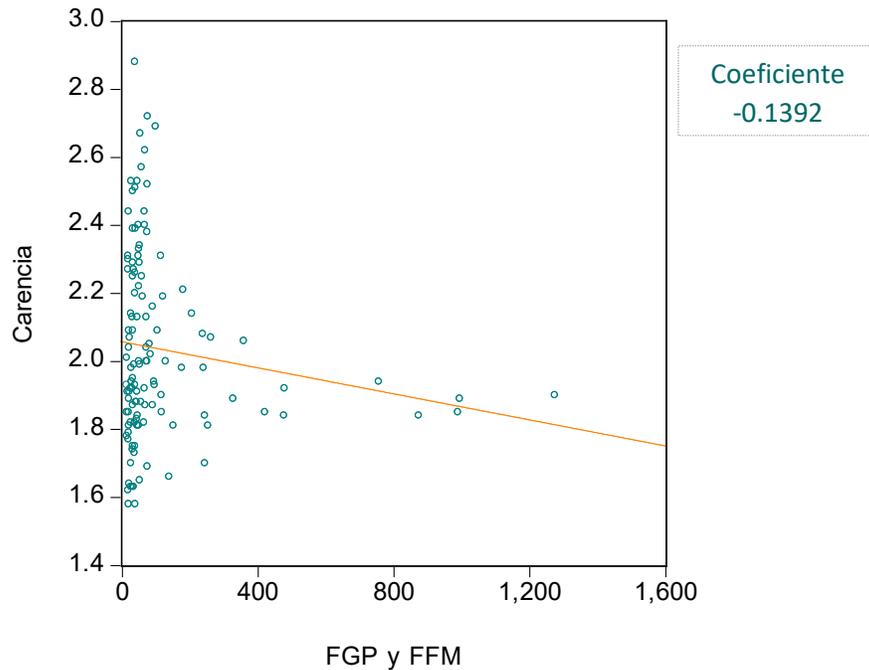
Gráfica 16. Coeficiente de Correlación 2010



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de CONEVAL y página de consulta de la Secretaría.

En 2015 el coeficiente disminuye con relación a 2010, pasando a -0.1392, lo que indica que cuando hay menor nivel de recursos la carencia en los municipios incrementa.

Gráfica 17. Coeficiente de Correlación 2015



Fuente: Elaboración propia en eviews, con base en los datos en cifras de CONEVAL y página de consulta de la Secretaría.

5.3.1 Consideraciones generales

Estadísticamente, las gráficas confirman asociaciones débiles para el periodo de estudio. En lo particular, se tomarán los cálculos estadísticos para responder a las preguntas de investigación: ¿La reforma hacendaria de 2013, en el FGP y el FFM, ha sido más equitativa en la distribución de los recursos? y ¿Es el gobierno federal que genera mayor/mejor redistribución de ingresos a las entidades federativas?

Por un lado, se hablará de los efectos positivos, que se presentan con el IDH, por lo que, si respondiéramos las preguntas, se concluye que las modificaciones en el método de distribución generan mejor redistribución de ingresos a las entidades federativas. Dicha conclusión se sustenta cuando las participaciones son mayores, pues el indicador lo hace en la misma proporción, suponiendo un mejor nivel de vida.

Por otro lado, la relación de los índices de marginación y pobreza indican que en la medida en que son mayores los recursos hay menor carencia.

Cabe señalar que las consideraciones de los párrafos anteriores se hacen bajo el supuesto de omitir recursos adicionales y variables que pudieran influir en los señalamientos, como ubicación geográfica, actividades económicas, etc.

En ese sentido, se concluye que para que la reforma hacendaria de 2013 sea más equitativa en la distribución de los recursos, se debe disminuir la brecha entre los municipios del caso de estudio. No obstante, a escala municipal, gráficamente parece demostrar que durante el periodo de análisis 5 municipios se alejan del resto.

Si bien los incentivos recaudatorios integrados en la determinación de los fondos afectan las finanzas de las entidades al incrementar los recursos, se valida la hipótesis con la restricción de que los incentivos propuestos no afectan directamente al saneamiento de las finanzas de los municipios.

Conclusiones

Durante los últimos años, se ha construido una gran polémica que gira en torno a la ministración de ingresos por parte del gobierno nacional a las entidades federativas.

El federalismo en México ha significado la subordinación financiera para los niveles subnacionales de gobierno. El año de 1980 fue un parteaguas para el federalismo, pues derivado de la múltiple tributación se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo fue disminuir las desigualdades entre regiones.

En ese contexto, se publicó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que contiene el mecanismo de ministración por parte del gobierno federal a las entidades federativas, y en algunos casos, a los municipios.

La investigación se centró en la reforma de 2013-2014 que propuso cambios en las fórmulas de distribución, desprendiéndose como hipótesis **comprobar que los incentivos recaudatorios afectan las finanzas de las entidades**, especialmente aquellos incentivos propuestos para la distribución de las transferencias federales, pues el efecto de las variables radica en el peso otorgado dentro de la estructura de cada fórmula, es decir, por si solas no afectan directamente para la distribución de los recursos, pero si lo es cuando se otorga un peso de 30 o 60 por ciento.

En virtud de lo anterior, se realizaron un par de análisis estadísticos (modelo econométrico y correlaciones) que sugieren que los incentivos de las fórmulas de distribución, si bien incentivan una mayor recaudación, no es garantía de mejoramiento en sus finanzas. Por ejemplo, los resultados de las correlaciones arrojan que en la medida en que son mayores los recursos hay menor carencia y se presenta un buen índice de desarrollo humano.

Para responder a la pregunta ¿La reforma hacendaria de 2013, en el FGP y el FFM, ha sido más equitativa en la distribución de los recursos?, las correlaciones permitieron resaltar algunas consideraciones sobre los efectos sociales y redistributivos de las transferencias federales, considerando los cambios propuestos en la LCF, concluyendo que para que la reforma hacendaria de ese año sea más equitativa en la distribución de los recursos, se debe disminuir la brecha

entre los municipios del caso de estudio. No obstante, a escala municipal, gráficamente parece demostrar que durante el periodo de análisis 5 municipios se alejan del resto.

Dentro de los parámetros comentados y para contestar el cuestionamiento ¿Es el gobierno federal que genera mayor/mejor redistribución de ingresos a las entidades federativas?, los datos arrojan que los montos transferidos no son exclusivos de un nivel de gobierno, pues estos dependen, entre otras variables, de la proporción de la Recaudación Federal Participable (precio de petróleo, tipo de cambio, eventos políticos internacionales y nacionales), y los métodos de ministración de cada entidad federativa (variables y proporciones).

En cuanto a las fórmulas de distribución, y desde una perspectiva personal, la reforma que permite tomar en cuenta el flujo de efectivo de los montos recaudados de los impuestos y derechos permite mejorar la distribución de los fondos, toda vez que el mecanismo de distribución obedece a un juego de suma cero, ninguna entidad federativa podrá adicionar a sus cifras ingresos extras (subsidios) para su beneficio en detrimento de otro estado.

Al respecto, el impacto de dicha modificación no fue gradual y se considera efectivo, pues las entidades federativas modificaron sus cifras para adaptarse al esquema establecido. No obstante, los incrementos seguirán siendo proporcionales al tamaño de su eficiencia recaudatoria y de su población, es decir, estados como Jalisco o el Estado de México serán siempre las entidades con los recursos más altos, pues, entre otros elementos, el tamaño de su población es mayor en comparación con, por ejemplo, Baja California.

En el caso de los impactos a la administración pública, específicamente en el marco político, el proceso de reforma ha tenido costos para el partido y la persona que las impulsa. Hoy, según los últimos datos de las encuestas de imagen presidencial, el presidente está pagando el costo de la implementación de las reformas. No se omite comentar que se creó el Pacto por México y se lograron autorizaciones en tan poco tiempo es porque existió voluntad política de varios actores y partidos políticos.

A raíz de los resultados obtenidos y al evaluar la hipótesis, resulta innegable que los incentivos recaudatorios influyen en las finanzas de las entidades federativas, considerando lo siguiente:

- Se puede intuir que los ingresos propios parecen ser la herramienta para incrementar el monto de los ingresos per cápita de las entidades federativas.
- El comportamiento de la variable del Fondo de Fomento Municipal, considerando el criterio de la coordinación del cobro del impuesto predial, estimula la recaudación. Si bien, no se percibe en grandes incrementos, se fomenta el pago de dicha contribución por la amplia plataforma puesta a disposición de la población. No obstante, dicho criterio no es aplicable a lo largo del país, pues una de las características de la coordinación, es integrar el cobro mediante instituciones bancarias, pero no todos los municipios cuentan con ellas.
- Dentro del análisis de las variables utilizadas para el cálculo, específicamente el impuesto predial y los derechos por el suministro de agua, será importante considerar que el ritmo de los incrementos (esfuerzos recaudatorios) será difícil de mantener, es decir, una vez que se implementaron mejoras recaudatorias el crecimiento se verá reflejado en los primeros años.
- Toda vez que los ingresos por concepto de participaciones federales (Ramo 28) no están etiquetados, tienen un amplio margen de acción, por ejemplo, para pequeñas obras públicas y programas de especialización/formación del personal.
- Si los gobiernos estatales y municipales dependen de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional pueden generar pereza fiscal al generar ingresos propios.

Es importante mencionar que, a pesar de utilizar estadísticos para relacionar variables sociales, se dejaron fuera las propuestas para enfrentar la desigualdad. A partir de ello, se identificaron áreas de oportunidad para luego establecer investigaciones futuras que permitan la sugerencia de políticas para el fortalecimiento y generación de ingresos propios, pues como se ha revisado, no sólo

se trata de transferir competencias o recursos, es importante garantizar mayor bienestar a la población, sin omitir que más recursos no significan más desarrollo.

Por un lado, derivado de la limitante de la no conclusión del sexenio que aprobó las reformas a la LCF, será interesante ampliar el periodo de estudio en un futuro, pues permitirá comparar las últimas dos reformas (2007 y 2013) y analizar los efectos al inicio y término de cada sexenio, cuya investigación puede ser provechosa desde el punto de vista que fueron adoptadas por diferentes dirigentes políticos.

Por otro lado, se pueden aplicar nuevas metodologías, por ejemplo, un modelo de datos de panel espacial, cuyos resultados pueden determinar los efectos con el resto de los fondos de la LCF, variables sociales y regiones, tanto estatales como municipales.

Adicional a lo anterior, se puede estudiar la capacidad de las entidades y/o municipios para generar recursos.

Finalmente, si bien el FGP y el FFM son componentes importantes en el sistema de participaciones, será interesante revisar el efecto en las finanzas adicionando recursos que se encuentran etiquetados.

Fuentes consultadas

Libros

- Aguilar V., (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes en Hernández Chávez, A. (coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, D.F., El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Aghón y Casas (1996). Federalismo en México hacia un nuevo federalismo fiscal. Coordinador Arellano (1996). Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez R., (1995). Estadística multivariante y no paramétrica con spss: aplicación a las ciencias de la salud. Madrid, Díaz de Santos Editorial.
- Arriola A. (1999). El Federalismo mexicano hacia el XXI. Editorial Themis, México D.F.
- Bahl R. (2009). Los pilares de la descentralización fiscal. Documentos de trabajo, Perspectiva, Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible, vol. 1, núm. 1, junio, pp. 9-39
- Camargo A., (1996). El federalismo mexicano, 1823-1847 en Carmagni M. (coordinador). Federalismos latinoamericanos: *México, Brasil, Argentina*. México. Colegio de México.
- Colmenares (2004). El Federalismo Hacendario en México, en Coordinadores Tamayo y Hernández (2004). Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos? Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Chapoy D., (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales (mecanismos de conciliación). Segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gámiz M. (2000). Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 22. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=109>
- Greene W. (2002). Econometric Analysis. Prentice Hall. New York University.
- Gujarati D. (2004). Econometría. McGraw Hill, cuarta edición. México.
- Johnston y Dinardo (1997). Econometric methods. McGraw Hill, cuarta edición. New York.
- Musgrave R., y P. Musgrave (1992). Hacienda Pública: Teórica y Aplicada. Madrid, editorial McGraw Hill.
- Patiño J.C.; Martínez J.L. y J. Castillo, (2011). Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales en el Estado de México (El caso del desarrollo social y el empleo en el municipio de Ecatepec). Primera edición, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sandoval R., Gil J.R. y L.F. Luna, (2015). Avances y Retos del Gobierno Digital en México. Primera edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Serna de la Garza, José María (2008). El Sistema Federal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2533>
- Sempere J., y H. Sobarzo (1998). *Federalismo Fiscal en México*. El Colegio de México.
- Stiglitz J. (2000). La economía del sector público. Antoni Bosch Editor, S.A.
- Stiglitz J. (2012). El precio de la desigualdad. Editorial Taurus.
- Zoraida J., (1996). El federalismo mexicano, 1823-1847 en Carmagni M. (coordinador). Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México. Colegio de México.

Artículos en revistas

- Cuevas A.M. (2015). Transferencias gubernamentales como instrumento de política presupuestaria en materia de infraestructura social básica. *Instituto Interdisciplinario de Investigaciones*. Universidad de Xalapa, Veracruz, México.
- Díaz-Cayeros A., (2006). El federalismo y los límites políticos de la redistribución en *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII, número 3, segundo semestre, pp. 663-687.
- Díaz M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica en *Economía, Sociedad y Territorio*. Volumen III, número 11, pp. 387-407.
- Elizondo C. (2014). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LIX, núm. 220, enero-abril de 2014, pp. 147-190.
- Guillermo S. y Vargas I., (2017). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica en *EconoQuantum*, vol. 14, núm. 1, 2017, pp. 35-71,
- González L., (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. Ediciones Universidad de Salamanca, número 67, pp. 167-190.
- Ibarra J., (2002). Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos en *Frontera Norte*. Volumen 15, número 29, enero-junio, pp. 87-119.
- Morales y Gómez J.M. y J. Salazar, (2009). La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo en *Convergencia Revista de Ciencias*

Sociales. Volumen 16, número 49, enero-abril, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 229-250.

Ramírez R. y A. Erquizio, (2011). Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes en *Paradigma Económico*. Año 3, número 1, enero-junio, pp. 37-70.

Rodríguez J.R., (2004). Las relaciones intergubernamentales en Brasil en *Revista de la CEPAL*. Diciembre, pp. 135-157.

Sour Laura y Girón Fredy (2007). El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. *Documento CIDE*, Número 200.

Trujillo, Paola Lucía (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. *Gestión y Política Pública*, Vol. XVII, Número 2, II de 2008, páginas 451-486.

Ziccardi A., (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal en *Gestión y Política Pública*. Volumen XII, número 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.

Documentos Oficiales

Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2015. Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 13 de febrero de 2015.

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2017/>

Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado el día 24 de diciembre de 2014.

Código Fiscal del Estado de Chihuahua. Última reforma Periódico Oficial Número 34, 29 de abril de 2015.

Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 180, segunda sección, Tomo III, de fecha 20 de mayo de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Ley vigente a la fecha de consulta (noviembre de 2015).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, presentado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

Decreto que establece los factores de distribución de participaciones federales a los municipios del Estado de Sonora.

El Federalismo en México, Trabajos ganadores del concurso nacional de ensayo, Dirección General de Desarrollo Político del Estado de México.

Ley de Coordinación Fiscal 2016. Consultada en la Cámara de Diputados.

Ley de Coordinación de Aguascalientes. Última reforma diciembre de 2014.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Ley publicada en el Periódico Oficial el martes 22 de diciembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima. Última reforma Periódico Oficial Número 58, decreto 457, 20 de diciembre de 2014.

Ley para la administración y vigilancia del sistema de participaciones en materia fiscal estatal. Periódico Oficial de Durango, última reforma con fecha 18 de agosto de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato. Última reforma Periódico Oficial, Número 208, Décima cuarta parte, 29 de diciembre de 2015.

Ley del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Número 70, alcance III, martes 02 de septiembre de 2014.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial, volumen 1, 31 de diciembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, 30 de diciembre de 2014.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. Última reforma 25 de noviembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal y Gasto Público del Estado de Nayarit. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 4 de febrero de 2015.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, última reforma número 36 el 17 de marzo de 2016.

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca. Última reforma, Decreto No. 884 aprobado el 18 de diciembre del 2014, publicado en el Periódico Oficial No. 52, sexta sección el 27 de diciembre de 2014.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 4 de diciembre de 2013.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa. Última reforma publicada en el Periódico Oficial, Número 018, 10 de febrero de 2016.

Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco. Última reforma mediante Decreto 003 publicado en el Periódico Oficial del Estado, Suplemento 7673 “E” de fecha 19 de marzo de 2016, por el que se adiciona el Capítulo Cuarto Bis denominado “De la Transferencia de Recursos Federales que corresponden a los Municipios, derivados de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos”, integrado por los artículos 38 Bis y 38 Ter.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas. Última reforma, Periódico Oficial el 17 de diciembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 28 de diciembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán, última reforma 20 de diciembre de 2013.

Ley de Coordinación Hacendaria para el estado de Zacatecas y sus municipios, última reforma en el Periódico Oficial de Gobierno el 31 de diciembre de 2014.

Tesis

Carmona (2014). *El efecto de las transferencias federales en la desigualdad salarial de las entidades federativas de México*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Economía Industrial, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Pérez A. (2000). *La Coordinación Fiscal en México: Evaluación de la distribución de participaciones federales*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Olmos D.P., (2007) *Análisis de la modificación al régimen de transferencias frente a las finanzas territoriales*. Especialización en alta dirección del Estado, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.

Soto O., (2009). *La importancia de la planeación fiscal en las empresas constructoras*. Tesis para optar por el grado de maestría en ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos de instituciones internacionales

Bahl R., (2000) *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. The World Bank.

Fisher Ronald (2010). *The State of state and local government finance. Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Developmente*. Volumen 6, Núm. 1.

Franco R. y Besa J. (2003). *Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social, 1948-1998*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Montero R., (2005). *Test de Hausman*. Documentos de Trabajo en Economía Aplicada. Universidad de Granada. España.

Shah A. (1994). *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. The World Bank.

Shah A. y Boadway R. (2009). *Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Principios y práctica. Serie sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas*. Banco Mundial. Ediciones Mayol.

Documentos de trabajo

Bahl R., (2009) *Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*. Documentos de Roy Bahl y Jean-Paul Faguet, volumen 7, número 1.

Cabrero E. y Carrera A. (2000) *Fiscal decentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the mexican case*. Documento de trabajo de la división de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Carrera A., (2007). *Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales*, en Coordinadores Montemayor, Bejarro y Estrada (2007). *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: óptica académica*. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Dada H. (2015) *Piketty y la desigualdad: una visión desde El Salvador*. Fundación Heinrich Böll, oficina El Salvador.

Ibarra S.; Sandoval A. y L. Sotres, (1998) *La estructura de ingresos y los determinantes de la dependencia en las participaciones federales de los gobiernos estatales en México, 1975-1995*. Serie de documentos de trabajo del departamento de economía, ITESM, Monterrey, Nuevo León.

Merino G. (2002) *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Documento de trabajo "Una agenda para las finanzas públicas de México". ITAM, México, Distrito Federal. Consultado en: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>

Peña J.A., (2011) *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Secretaría de Gobernación. Tercera edición, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México.

Piffano H.; Sanguinetti J. y A. Zentner, (1998). *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*. Foro de Instituciones Fiscales, Buenos Aires.

Torres-Reyna O., (n.d.) *Análisis de datos de panel fijos y de efectos aleatorios*. Universidad de Princeton. Consultado en: <https://dss.princeton.edu/training/>.

Anexo 1 Selección de variables del modelo

VARIABLES DEL MODELO (JUSTIFICACIÓN DE SELECCIÓN)

Antes de adentrarnos en el modelo elegido y posteriormente explicar los resultados, en esta primera sección se justificará el uso de las variables.

Conforme a lo revisado en el capítulo anterior, los ingresos totales son el referente en el tema de las finanzas públicas de cada una de las entidades federativas en el marco del federalismo fiscal. En ese sentido, a continuación, se detallan las variables utilizadas.

Variable dependiente

- **Ingresos totales per cápita**

La variable dependiente contempla una gran parte de los recursos que reciben los estados por parte de la federación, así como propios. Cabe señalar que los ingresos totales se integran por los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales, financiamiento, convenios y otros ingresos⁴⁴.

Derivado de que uno de los objetivos es revisar cómo influyeron las reformas a la ley de coordinación fiscal en las entidades federativas dentro del federalismo fiscal mexicano, la variable dependiente representará la “unidad de medida” para determinar si el diseño de la coordinación fiscal ha tenido un impacto en la desigualdad de los ingresos per cápita.

VARIABLES INDEPENDIENTES

- **Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal**

El FGP es el componente principal del sistema de participaciones. Las reformas sólo pueden influir sobre la proporción del componente del fondo que se distribuye

⁴⁴ Se incluyen transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; ingresos financieros e ingresos por venta de bienes y servicios.

con base en los impuestos asignables por medio de la recaudación de los impuestos y derechos locales.

Toda vez que los recursos transferidos por la federación son relevantes para las finanzas estatales, y considerando el objetivo de la investigación, las primeras dos variables independientes refieren a los recursos que constituyen los fondos participables con los mayores montos distribuidos (FGP y FFM).

- **Recaudación**

A reserva de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, éstas últimas, de acuerdo con sus atribuciones fiscales, generan ingresos propios. Como se mencionó en el capítulo anterior, los ingresos propios serán la suma de impuestos, derechos, contribuciones de mejora, aprovechamientos y productos.

El esfuerzo necesario para realizar las gestiones pertinentes puede ser menor, comparado con los trámites administrativos para recaudar fondos adicionales.

- **Coeficiente de GINI**

Retomando la definición de CONEVAL, el índice de Gini mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

Dicha variable social se incorporó para medir si la desigualdad estatal impacta en los ingresos per cápita de las entidades federativas.

- **Deuda**

De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción VIII, tercer párrafo la CPEUM, el Congreso tiene la facultad de *“establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, El Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento, los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de*

gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan...”

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 9 de la LCF, “las participaciones que corresponden a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al FGP, al FFM y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la LCF que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios...”.

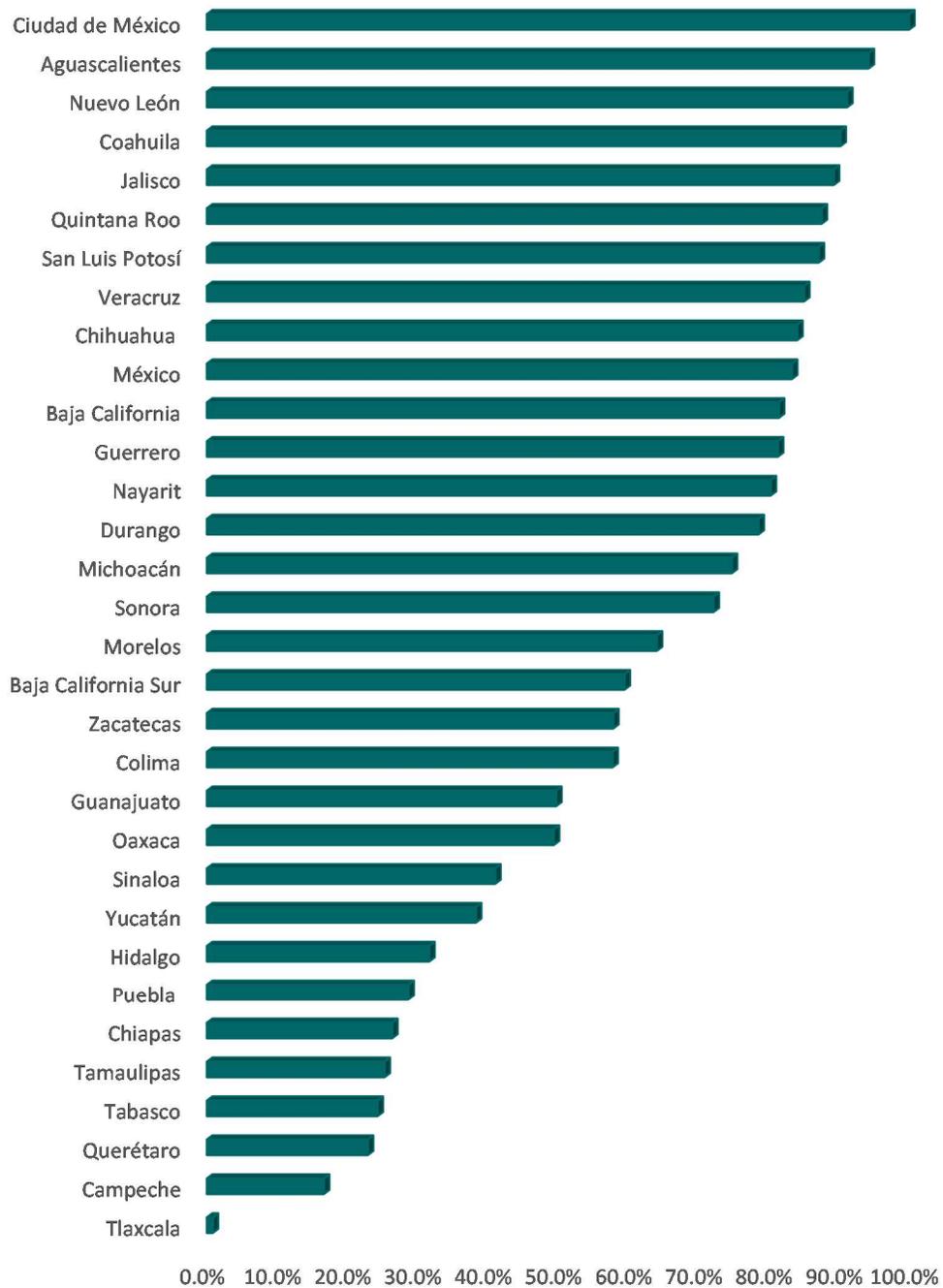
Al respecto, cada entidad federativa propone en su ley/código fiscal el mecanismo para recibir participaciones por créditos con cargo a dichos recursos, por ejemplo, el Estado de México, en su artículo 226 del Código Financiero del Estado de México y Municipios:

“Las participaciones federales y estatales, así como los incentivos federales derivados de convenios que correspondan a los municipios son inembargables e imprescriptibles.

El Estado deberá realizar pagos por cuenta del municipio con cargo a sus participaciones derivadas de gravámenes federales y estatales, cuando este último así lo solicite o convenga, o bien, cuando dichas participaciones hayan sido afectadas en garantía”.

Es importante señalar que la variable se eligió por la relevancia dentro de las participaciones recibidas a las entidades federativas.

Gráfica 18. Porcentaje de participaciones afectado



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Un ejemplo claro es que mientras las transferencias crecieron a una tasa anual de 12% entre 2007 y 2013, la deuda creció a una tasa anual de 127% para ese mismo periodo.

- **Gobierno electrónico**

En el área de economía política se estudia el impacto de las instituciones fiscales y variables políticas sobre los ingresos fiscales del gobierno. Las motivaciones políticas de distribución de poder y en general una mayor responsabilidad de la administración local respecto a sus comunidades (accountability) han reforzado la descentralización, lo que hace prever una mayor profundización del federalismo fiscal (Aghón y Casas en Arellano, 1996:56).

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, 78 y 26 municipios tienen un sistema de pago en línea para el pago del impuesto predial y derechos por suministro de agua potable y drenaje, respectivamente⁴⁵.

Al respecto, se tomará como variable el Índice de Gobierno Electrónico Estatal, medido a partir de la evaluación de portales estatales en México, elaborado por Luna, Gil y Sandoval para el periodo de estudio. Dicha metodología integra la revisión de dichos portales considerando 7 secciones (información, interacción, transacción, integración, participación, desempeño del portal y estilo y diseño⁴⁶).

Toda vez que una de las reformas en el FFM fue la colaboración administrativa estado-municipio para el cobro del impuesto predial, se tomarán, por separado:

- a) La “Sección III Transacción” que integra dos secciones importantes para la recaudación del mismo:
 - Se pueden realizar pagos en línea (evaluando si dentro del portal se pueden llevar a cabo transacciones en línea con tarjetas de crédito, paypal, CLABE; así como la distinción de cuáles son los servicios que se pueden realizar al 100%).
 - Seguridad (evaluando la seguridad con la que cuenta el portal de gobierno para llevar a cabo transacciones en línea).

⁴⁵ Ambas cifras corresponden al año 2016. Tabulados básicos. Consulta de administraciones públicas municipales con paga electrónica para la atención de trámites. Fuente: INEGI.

⁴⁶ Información tomada del Manual para la Evaluación de Portales Estatales de México, última versión, consultada en el siguiente enlace: <http://rodrigosandoval.mx/indice-de-gobierno-electronico-estatal/>.

b) La “Sección IV Integración” que se compone por integración vertical y horizontal. En la primera se evalúa si dentro del portal existe información de otros gobiernos tanto Federal como Municipal, entre otros, revisa si se cuenta con vínculos para la realización del Predial.

- **Afiliación política.**

De acuerdo con Musgrave (1992: 92) aunque la gente pueda diferir en las políticas que sigue, es evidente que los problemas de distribución han sido, son y seguirán siendo, un factor vital en la política y en la determinación de la misma.

Desde el punto de vista de la administración pública, es que cualquier sistema de participaciones tiene por fuerza que incorporar un contrato entre las partes con dos elementos: el tamaño de la participación que cada parte recibe y el esfuerzo recaudatorio que cada una se compromete a realizar. En este sentido, no es posible un sistema de participaciones fiscales que no combine un convenio de colaboración administrativa e incorpore dentro de las fórmulas de participaciones el incentivo de recibir mayores participaciones en la medida en que se realice un mayor esfuerzo para recaudar. De lo contrario, los incentivos del sistema llevan a que cada estado busque maximizar sus participaciones minimizando su esfuerzo (Arellano en Sempere y Sobarzo, 1998:113).

De acuerdo con Arellano⁴⁷ (en Sempere y Sobrazo, 1998: 117), la asignación de recursos corresponde a un ímpetu reformista, también en el sentido de Hirschman (1960), en tanto que se intenta utilizar el gasto público como un modo de redistribuir en favor de las áreas en las que se ha expresado mayor “voz” o “salida” como protesta por los patrones desiguales prevalecientes. Los recursos se asignarán por

⁴⁷ La hipótesis del trabajo de Arellano fue de carácter tentativo y exploratorio, antes que conclusiones con riguroso sustento empírico se trata de una serie de observaciones que se pueden rescatar de la enorme bibliografía en política comparada, y más concretamente de los comentarios y análisis que se han hecho en México, respecto a los determinantes políticos de la distribución regional de los ingresos y gastos públicos. (Arellano, 1998:106).

parte de la federación en proporción a la fortaleza electoral del partido en el poder, hasta ahora el PRI.

En ese tenor, el autor señala que los recursos asignados a los estados estarán en proporción inversa a la inestabilidad política de cada estado, una vez que se controla por nivel de desarrollo económico y potencial de crecimiento. La inestabilidad política se medirá con indicadores como la duración promedio del gobernador en el cargo.

Permitirá medir los costos políticos, cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen sino hasta algunos años más adelante.

En donde está más arraigada una cultura de rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos y en donde es más común la alternancia política o hay una mayor competencia entre partidos, la administración pública tiende a ser más eficiente y el desarrollo económico mayor.

La vigencia del régimen democrático en México debió haber permitido el aumento de la recaudación fiscal. La visión clásica de porqué la representación política puede permitir recaudar más se encuentra en Bates y Lien (1987). Dado que cobrar requiere convencer a los causantes de que paguen, cuando los activos se pueden mover con relativa facilidad a otro lado, el Estado puede optar por aceptar ciertas políticas públicas demandadas por la sociedad y una rendición de cuentas respecto de cómo se gastan los impuestos de los ciudadanos (Elizondo, 2014:150).

Cuadro 12. Descripción de variables y fuentes de información

Variables	Fuente
Ingresos totales/población	INEGI y Cuentas Públicas de las Entidades Federativas
Participaciones federales (únicamente cifras del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, debido a que son el objeto de estudio)	Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Coefficiente de GINI	CONEVAL (2000, 2005, 2010 y 2015)

Variables	Fuente
Gobierno electrónico (Ranking de gobierno electrónico)	Sitio personal de difusión de investigación en e-gobierno, redes sociales y transparencia por el Dr. Rodrigo Sandoval Almazán.
Deuda	INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.
Recaudación (ingresos propios como suma de Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora).	INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, para 2007-2012. Para 2013 al 2015, cuentas públicas por cada entidad federativa.
Partido político del gobernador	Organismos electorales de cada entidad federativa

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2 Descripción del modelo

Datos de Panel

Los datos de panel se presentan la dimensión del espacio y la del tiempo (Gujarati, 2004:613).

Para Johnston y Dinardo (1997: 388) establecen la siguiente anotación:

“ Y_{it} = The value of the depend variable for cross-section unit i at the time t where $i=1, \dots, n$ y $t=1, \dots, T$ ”

x_{it}^j The value of the j th explanatory variable for unit i at the time t . There are K explanatory variables indexed by $j=1, \dots, k$ ”

Los autores hablan de paneles balanceados. Es decir, tenemos el mismo número de observaciones en cada unidad de corte transversal, de modo que el número total de observaciones es $n \cdot T$. Donde $n = 1$ y T es grande

El modelo lineal estándar puede expresarse como:

$$Y = X\beta + \epsilon$$

Donde $\beta = [\beta_1 \ \beta_2 \dots \beta_k]$

El punto de partida es el modelo:

- Donde para el caso típico el número de individuos es grande, y el número de períodos de tiempo es pequeño. Vamos un paso más allá y especificamos la estructura de error para el término de perturbación.
- Donde se asume que ϵ_{it} no está correlacionado con X_{it} . El primer término de la descomposición, α_i , se llama efecto individual.

Una gran proporción de las aplicaciones empíricas implica una de las siguientes suposiciones sobre el efecto individual:

1. *Modelo efectos aleatorios: α_i no está correlacionado con X_{it} .*
2. *Modelo de efectos fijos: α_i está correlacionado con X_{it} .*

Retomando a Baltagi (Gujarati, 2004: 614-615) a continuación se enlistan las ventajas de los datos en panel:

1. Puesto que los datos relacionan individuos, empresas, estados, países, etc., a lo largo del tiempo, no existe límite alguno para la heterogeneidad en estas unidades.
2. Al combinar las series de tiempo de las observaciones transversales, los datos de panel proporcionan una mayor cantidad de datos informativos, más variabilidad, menos colinealidad⁴⁸ entre variables, más grados de libertad⁴⁹ y una mayor eficiencia.
3. Al estudiar la sección transversal repetida de observaciones, los datos en panel resultan más adecuados para estudiar la dinámica del cambio.
4. Los datos en panel pueden detectar y medir mejor los efectos que sencillamente no pueden ni siquiera observarse en datos puramente transversales o de series de tiempo.
5. Los datos en panel permiten estudiar modelos de comportamiento más complejos.
6. Al hacer que estén disponibles datos para varios miles de unidades, los datos de panel pueden minimizar el sesgo que pudiera resultar si se agregan individuos o empresas en amplios conjuntos añadidos.

Variables Dicotómicas

Las variables dicotómicas son un recurso para clasificar datos en categorías mutuamente excluyentes, como masculino o femenino (Gujarati, 2004: 286). No obstante, no tienen una escala natural de medición, pues la calificación de “cualidades” puede tomar, como ejemplo, valores de 0 y 1.

La técnica de la variable dicotómica puede extenderse sin problemas a los datos agrupados y en panel. Puesto que la utilización de los datos en panel se está haciendo cada vez más popular en el trabajo aplicado (Gujarati, 2004:307).

⁴⁸ Significa que existe una relación lineal exacta entre las variables (Gujarati, 2004:289).

⁴⁹ Se refiere al número total de observaciones en la muestra menos el número de restricciones independientes (Gujarati, 2004:74).

En virtud de lo anterior, la variable dicotómica en el caso de estudio es la afiliación política, tomando los siguientes valores:

Cuadro 13. Clasificación variable dicotómica

Partido	Valor
PRI	1
PAN	2
PRD	3
Otros	4

Estimación de los modelos e regresión con datos de panel: El método de efectos (fijos/variables)

Para el caso analizado se utilizará el método de efectos (fijos/variables). Dicha selección se sustenta en el test de Hausman, que es un test chi cuadrado⁵⁰ que determina si las diferencias son sistemáticas y significativas entre dos estimaciones. Se emplea fundamentalmente para dos cosas:

- a) Saber si un estimador es consistente.
- b) Saber si una variable es o no relevante.

En ese tenor, Johnston y Dinardo (1997) mencionan lo siguiente:

1. Si los efectos no están correlacionados con las variables explicativas, el estimador de efectos aleatorios es consistente y eficiente. El estimador de efectos fijos es consistente pero no eficiente.
2. Si los efectos están correlacionados con las variables explicativas, el estimador de efectos fijos es consistente y eficiente, pero el estimador de efectos aleatorios es ahora inconsistente.

En virtud de la aplicación del test, **el método de efectos aleatorios será el utilizado en la presente investigación.**

⁵⁰ Test de Hausman, Montero (2005:1).

Modelo de efectos aleatorios

El modelo de los efectos aleatorios puede formularse como:

$$Y_{it} = X'_{it}\beta + \alpha + u_i + \epsilon_{it}$$

En este modelo u_i es un elemento aleatorio específico de un grupo, es decir, el efecto individual incorpora elementos que están correlacionados con los regresores en el modelo (Green, 2002:285).

Resultados de la regresión con efectos aleatorios Variable dependiente: Ingresos per cápita (LINGPER) Periodo: 2007-2015

Variable explicativa	Regresión	Coefficiente
LFGP	-0.0934	-0.3690
LFFM	0.2374	0.0000
GINI	0.0046	-0.9240
GOBE	0.0043	-0.0370
GOBETRANS	-0.0020	-0.0390
GOBINT	-0.0004	-0.6810
LDEUDA	0.3051	-0.0100
LINGPROP	0.1247	-0.0450
AFIPOL	-0.3120	-0.1720

*Significativo al 95%.

Datos de panel con efectos aleatorios.

LFGP es el Logaritmo del Fondo General de Participaciones

LFFM es el Logaritmo del Fondo de Fomento Municipal

LDEUDA es el Logaritmo de la variable deuda

LINGPROP es el Logaritmo de los Ingresos propios.

Fuente: Cálculos propios elaborados en STATA.

Para explicar la “validación del modelo” se considera lo siguiente:

- La estimación anterior se realizó para una muestra de 288 observaciones y 32 grupos (entidades federativas). La probabilidad del test de significancia conjunta (F) del modelo es 0.0000, lo que indica que los regresores en su conjunto explican la variable dependiente.

- Wald $\chi^2(9)=99.73$, lo que significa que si este número es <0.05 el modelo está bien. Esta es una prueba (F) para ver si todos los coeficientes del modelo son diferentes a cero.
- La hipótesis de que cada coeficiente es diferente de cero. Para rechazar esto, el valor-p⁵¹ tiene que ser menor de 0.05 (95%), si este es el caso, entonces se puede decir que la variable tiene una influencia significativa en su variable dependiente.
- Cabe señalar que para la interpretación de los coeficientes en la estimación de efectos aleatorios es complicado, ya que incluyen tanto los efectos dentro de la entidad federativa y entre ellas. Es decir, representa el efecto promedio de X sobre Y cuando X cambia en el tiempo y entre los estados en una unidad.

Test para efectos aleatorios

Breusch y Pagan (1980) crearon la prueba de multiplicador de Lagrange para el modelo de efectos aleatorios, bajo la siguiente hipótesis:

$$\sigma_u^2 = 0$$

$$\sigma_u^2 \neq 0$$

Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects

lingper[estad01,t] = Xb + u[estad01] + e[estad01,t]

Estimated results:

	Var	sd = sqrt(Var)
lingper	.0672791	.2593822
e	.0117521	.108407
u	.0187219	.1368281

Test: Var(u) = 0

chibar2(01) = 120.00
 Prob > chibar2 = 0.0000

La prueba LM ayuda a decidir entre una regresión de efectos aleatorios y una simple regresión por mínimos cuadrados. La hipótesis nula en la prueba LM es que las

diferencias entre las distintas entidades son cero. Esto es, no hubo diferencias significativas entre las unidades (es decir, ningún efecto panel)⁵².

Toda vez que el resultado es $\text{Prob} > \text{chibar2} = 0.0000$, se concluye que los efectos aleatorios son apropiados.

Test de Hausman para determinar efectos fijos o aleatorios

Variable	Efectos fijos	Efectos aleatorios	Diferencias
LFGP	-0.0934	-0.0934	0
LFFM	0.2374	0.2374	0
GINI	0.0046	0.0046	0
GOBE	0.0043	0.0043	0
GOBETRANS	-0.002	-0.002	0
GOBINT	-0.0004	-0.0004	0
LDEUDA	0.035	0.035	0
LINGPROP	0.1247	0.1247	0
AFIPOL	-0.0312	-0.0312	0

*Significativo al 95%.

Datos de panel con efectos aleatorios.

LFGP es el Logaritmo del Fondo General de Participaciones

LFFM es el Logaritmo del Fondo de Fomento Municipal

LDEUDA es el Logaritmo de la variable deuda

LINGPROP es el Logaritmo de los Ingresos propios.

Fuente: Cálculos propios elaborados en STATA.

En el modelo, la H_0 se acepta; es decir, la diferencia entre los coeficientes de efectos aleatorios y fijos no es sistemática. Por lo tanto, se utilizarán los efectos aleatorios.

⁵² Tomado de la presentación "Análisis de datos de panel fijos y de efectos aleatorios", por Oscar Torres-Reyna, Princeton University, lámina 33.