



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE
POSGRADO**

**“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 CON
BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN
ANÁLISIS INSTITUCIONAL 2012-2017”**

DIRECTOR:

Dra. Blanca Hortencia Morales Vázquez

TESIS

Para Obtener el Grado de
Maestro en Contribuciones.

PRESENTA:

José Reyes Hernández

Puebla, Pue. Junio 2017

M.A. LUIS ALEJANDRO LOUVIER HERNÁNDEZ
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado
Facultad de Contaduría Pública
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
P r e s e n t e

Por este conducto la que suscribe en mi calidad de Directora de la tesis denominada: **“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 EN BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL 2012-2017”**, elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE
H. Puebla de Z., a 7 de junio de 20


DRA. BLANCA HORTENCIA MORALES VÁZQUEZ



M.A. LUIS ALEJANDRO LOUVIER HERNÁNDEZ
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado
Facultad de Contaduría Pública
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
P r e s e n t e

Por este conducto la que suscribe en mi calidad de **Asesora Metodológica** de la tesis denominada: **“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 EN BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL. 2012-2017”**, elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE
H. Puebla de Z., a 9 de junio de 2017

DRA. PATRICIA VÁZQUEZ JUÁREZ



M.A. LUIS ALEJANDRO LOUVIER HERNÁNDEZ
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado
Facultad de Contaduría Pública
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
P r e s e n t e

Por este conducto el que suscribe en mi calidad de **Asesor Temático** de la tesis denominada: **“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 EN BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL. 2012-2017”**, elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE
H. Puebla de Z., a 9 de junio de 2017

M.C. JOSÉ ARNULFO JAIME MARTÍNEZ HERNÁNDEZ



M.A. LUIS ALEJANDRO LOUVIER HERNÁNDEZ
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado
Facultad de Contaduría Pública
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
P r e s e n t e

Por este conducto la que suscribe en mi calidad de **Lectora de Tesis** de la tesis denominada: **“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 EN BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL. 2012-2017”**, elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** DE nombre:

JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE
H. Puebla de Z., a 9 de junio de 2017


M.I. MARÍA DEL CARMEN RAMOS SÁNCHEZ





BUAP

Oficio No. FCP-SIEP/020/17
Asunto: Digitalización de Tesis

C. JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

PRESENTE

Por medio del presente tengo a bien comunicarle que se autoriza la digitalización en formato PDF, de la tesis denominada **“REGIONALIZACIÓN DE LOS RAMOS 28 Y 33 EN BASE A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL 2012-2017”**, a fin de sustentar el examen profesional para obtener el grado de **MAESTRO EN CONTRIBUCIONES**.

Sin más por el momento, quedo de ustedes.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”
H. Puebla de Z., 09 de junio de 2017.


M.A. LUIS ALEJANDRO LOUVIER HERNÁNDEZ
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado



Este trabajo de investigación fue concebido en mis clases de Política Económica Fiscal, impartidas por la Doctora Blanca Morales Vázquez, excelente Maestra quien me enseñó la importancia de un Sistema Fiscal desde la perspectiva económica; medio para llegar a una justicia social.

Hoy en día, México necesita urgentemente una Política Económica Fiscal encaminada a fiscalizar más el gasto público, de no ser así, estaremos en riesgo de que se rompa el pacto social.

JOSÉ REYES HERNÁNDEZ

**A TODOS GRACIAS,
PORQUÉ LO BUENO
NUNCA ES MUCHO**

**EL VERDADERO PRECIO DE TODO,
LO QUE TODO REALMENTE LE
CUESTA AL HOMBRE QUE QUIERE
ADQUIRIRLO, ES EL ESFUERZO Y LA
COMPLICACIÓN DE ADQUIRIRLO.**

Adam Smith

Político y filósofo

ÍNDICE

Resumen.....	6
I. Introducción	12
II. Planteamiento del Problema	14
III. Justificación	16
IV. Objetivos	18
a) Generales	18
b) Particulares.....	18
V. Preguntas de investigación	19
VI. Hipótesis.....	20
VII. Variables.....	20
a) Variables Dependientes	20
b) Variables Independientes.....	20
VIII. Diseño metodológico	21
IX. Alcances y limitaciones.	22
CAPITULO 1. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y SU SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.....	23
1.1. Concepto y antecedentes del Federalismo en México.	23
1.2. Origen del Federalismo en México.....	24
1.3. Naturaleza jurídica del Federalismo en México.....	29
1.4. Principios del Sistema Federal en México.....	31
1.5. Concepto de Política Fiscal.....	34
1.6. Antecedentes históricos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	37
1.7. Bases jurídicas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	38

CAPITULO 2. ANÁLISIS DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES Y SU IMPACTO FINANCIERO EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	45
2.1. Naturaleza de las Participaciones Federales.....	45
2.2. Las Aportaciones Federales.....	56
2.3. Evolución histórica de las participaciones R28 durante el período 2012-2017.....	58
2.4. Evolución histórica de las Aportaciones (R33) durante el período 2012-2017.....	62
CAPITULO 3. IMPACTO DE LOS RAMOS 28 Y 33 COMO PARTE DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO BASADO EN EL MODELO DENOMINADO: NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL (NEI)	70
3.1. Concepto de Nueva Economía Institucional.	70
3.2. Las Instituciones Formales e Informales en el Sistema Fiscal Mexicano.	74
3.3. Como se integran las Instituciones formales e informales de las Participaciones y Aportaciones	81
3.4. Costos de Transacción de las Aportaciones y Participaciones en las Instituciones Formales. ..	91
CAPITULO 4. IMPACTO SOCIECONÓMICO DE LAS APORTACIONES, PARTICIPACIONES Y SU REGIONALIZACIÓN	98
4.1. Concepto de desarrollo social y económico de la población.	98
4.2. Evolución de las carencias sociales y económicas en México.....	100
4.3. Propuesta de reasignación de los Ramos 28 y 33 en México con base a la regionalización.	110
CONCLUSIONES	113
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	116
GLOSARIO	122

Figura 1. Antecedentes del Federalismo en México	29
Figura 2. Objetivos del Federalismo Hacendario	32
Figura 3. Política Fiscal	36
Figura 4. Recaudación Federal Participable	51
Figura 5. RFP 2009-2017	53
Figura 6. Presupuesto Federalizado	59
Figura 7. Evolución de participaciones 2012-2017	61
Figura 8. Evolución de R28. 2012-2017	61
Figura 9. Evolución Histórica R33 2012-2017	64
Figura 10. Evolución histórica R33 por fondos	65
Figura 11. Ingresos de las entidades federativas	66
Figura 12. Ciclo presupuestario	69
Figura 13. Niveles de análisis de la NEI	71
Figura 14. Elementos en que se basa la NEI para analizar las instituciones	72
Figura 15. Objetivos de la NEI	74
Figura 16. Normas Jurídicas del SFM	75
Figura 17. Instituciones con fines recaudatorios del SFM	76
Figura 18. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	85
Figura 19. Porcentaje del gasto federalizado por entidad federativa	87
Figura 20. Porcentaje de gasto del R28	88
Figura 21. Irregularidades en la aplicación de recursos federalizados	90
Figura 22. Irregularidades de gasto federalizado por tramo de gestión	90
Figura 23. Procedimiento de distribución de los R28 y R33	95
Figura 24. Proceso de aprobación y administración del R33 Y 28	96
Figura 25. Porcentaje, número de personas por indicador de carencia social, 2008-2015	103
Figura 26. Porcentaje del PIB de impuestos	108
Figura 27. PIB periodo 2014- 2016	109
Figura 28. Incidencias de las finanzas públicas de las entidades federativas	109
Figura 29. Regiones base para distribuir los R28 y R33	111

Resumen

La presente investigación representa un análisis a la Política Económica Fiscal en México en lo referente al Gasto Público. Como es sabido, la Política Económica Fiscal, comprende el análisis del uso deliberado de impuestos, las operaciones de la deuda pública y los gastos gubernamentales, siendo este último apartado donde se centra la presente investigación y de manera específica a los Ramos 28 y 33, ambos integrantes del Presupuesto de Egresos de México.

Para poder entender el origen y la naturaleza jurídica de los Ramos 28 y 33 primeramente se hizo una descripción del marco teórico del Federalismo Hacendario y al Sistema de Coordinación Fiscal, ambas áreas integrantes de la Política Económica Fiscal; para ello se analizó y describió las bases históricas del federalismo como forma de gobierno, señalando los orígenes de sus pensadores europeos (Montesquieu, Rousseau), su desarrollo en el Continente Americano (Estados Unidos de América con Hamilton, Madison y Jay) y la forma en que se instauró esta forma de gobierno en nuestro país en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y sus vicisitudes posteriores en la mayor parte del siglo XIX hasta la Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917. Siguiendo en esta tesitura, cobró relevancia conocer el marco jurídico primeramente el que regula al Federalismo como forma de gobierno y después el Federalismo Hacendario establecido en Nuestra Carta Magna de 1917 y por último al Sistema de Coordinación Fiscal Instaurado en México a partir de 1979.

Una vez analizadas las bases que dieron origen al Federalismo Hacendario y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, analizó a este último para saber cómo se integra y cuáles son sus principios y procedimientos que lo sustentan, pasando a analizar a dos de los Ramos que son parte, denominados: Ramo 28 de Participaciones y Ramo 33 Aportaciones; para ello se consideró oportuno el uso del método deductivo y, usando el método analítico para conocer cómo se integran estos dos Ramos en el Presupuesto de Egresos en México durante el periodo del

2012 al 2017 , así conocer su naturaleza jurídica y presupuestaria, para ello describimos que estos ramos se integran con recursos que se originan del 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (Ingreso por Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial a la Producción y Servicios, Impuesto a los Automóviles Nuevos y el Impuesto a la Exportación de Hidrocarburos) durante un año fiscal. También y a fin de saber el estado del arte de estos dos Ramos Presupuestarios se puntualizó en el análisis cuantitativo los montos históricos en el período del 2012 al 2017, lográndose comprobar que éstos años con año, han registrado aumentos importantes cuantitativamente.

Una vez agotado el marco teórico del Federalismo Hacendario y del Sistema de Coordinación Fiscal y conocer el estado del arte de los Ramos 28 de Aportaciones y el Ramo 33 Participaciones, se tuvo la necesidad de hacer una análisis de estos dos Ramos para saber cuáles eran las instituciones formales (leyes, reglamentos, órganos de gobierno) y las instituciones informales (el grado de confianza y las normas cívicas de cooperación) que los integraban para saber su problemática y los costos de transacción de ellos, para ello se hizo uso del marco teórico de la Nueva Economía Institucional, aplicando para ello el método comparativo y analógico para conocer cuáles son las instituciones formales e informales que conformaban a estos dos Ramos como parte del Sistema Presupuestario Mexicano y así, saber su problemática actual como son: los costos excesivos de los Ramos 28 y 33 en su implementación, la falta de conocimiento en la aplicación de éstos recursos de los encargados en la administración pública estatal y municipal, el monto del subejercicio, la dispersión de sus recursos, todo esto ha provocado que se generen resultados mínimos en el combate a la pobreza y al desarrollo económico de las entidades federativas y los municipios y su dependencia financiera.

Una vez que se conoció la problemática y el estado actual de las dos variables dependientes como son los Ramos 28 y 33, se pasó a investigar cual era el estado que presentaban dos grandes temas consideradas como variables independientes: El desarrollo Social y el Económico. Estas dos variables al conocer su estado

cuantitativo en temas como pobreza, vivienda, salud y desarrollo económico se pudieron corroborar que los Ramos 28 y 33 no habían provocado el desarrollo social ni económico de las entidades federativas y los municipios, ya que parte de los recursos destinados a este ramo se difuminaban en su transferencia y en la mala aplicación por las entidades federativas y los municipios. Por lo que se propone que la aplicación de estos dos ramos para que tengan un mayor impacto social y económico se hace necesario regionalizarlos, para ello se propone que dichos Ramos Presupuestarios (28 y 33) se apliquen de una manera regional a través de las zonas económicas en que se divide nuestro país, para ello se sugiere cambios en la Ley de Coordinación Fiscal.

Palabras Claves: Federalismo Hacendario, Sistema de Coordinación Fiscal, Ramo 28, Ramo 33, Nueva Economía Institucional, entidad federativa, municipio, instituciones formales, instituciones informales, desarrollo económico, desarrollo social y región.

ABSTRAC

The present investigation represents an analysis to a part of the Fiscal Economic Policy in Mexico in relation to the Public Expenditure. As is known, the Fiscal Policy includes the analysis of the deliberate use of taxes, public debt operations and government expenditures, the latter being the focus of the present investigation and specifically the Ramos 28 and 33 members of the Budget of Expenses of Mexico.

In order to understand the origin and legal nature of Branches 28 and 33, a description was first made of the theoretical framework of Fiscal Federalism and the Fiscal Coordination System, both of which are integral parts of the Fiscal Economic Policy; For this purpose, the historical bases of federalism as a form of government were analyzed and described, pointing out its European origins (Montesquieu, Rousseau), its development in the American Continent (United States of America with Hamilton, Madison y Gay) and the way in which this form of government was established in our country in the Political Constitution of the United Mexican States of 1827, and its subsequent ups and downs in most of the nineteenth century until the Political Constitution of the United States of Mexico in 1917. Following this, It is important to know the legal framework that regulates Federalism as a form of government and then to analyze in a timely manner the legal bases of the Federal Fiscalism established in Our Magna Carta of 1917 and The Tax Coordination System established in Mexico from 1979.

After analyzing the bases that give rise to the Fiscal Coordination System and the Federalism of Finance, we proceeded to analyze this system as it was integrated and its principles and procedures that integrated it, passing in a concrete way to analyze two of its branches that integrated the denominated Branch 28 of Participations and Branch 33 of Contributions; It was considered oportune through the use of the deductive method and using the analysis as a means to know how these two branches of the Expenditure Budget were integrated to know legal and budgetary nature, for which we described that these branches were integrated with

resources that originated from 20 percent (Tax on Income Tax, Value Added Tax, Special Tax on Production and Services, Tax on New Automobiles and Tax on Exporting Hydrocarbons) during a fiscal year. Also, in order to know the state of the art of these two Budgetary Ranges, a quantitative analysis was made of the historical amounts in the period from 2012 to 2014, proving that these year-on-year have registered significant increases during this period.

Having exhausted the theoretical framework of Fiscal Federalism, the Fiscal Coordination System and the state of the art of the Ramos 28 of Participations and the Branch 33 Participations, it was necessary to make an analysis of the two Branches to know what the institutions were (Laws, regulations, governing bodies) that conformed them and which were the informal institutions that integrated them (The degree of trust and civic norms of cooperation) to know their problems and the transaction costs of them, for it was made use of the theoretical framework of the New Economy Institutional, theoretical framework that was used by the comparative and analogical method to know which are the institutions that conformed these two Branches as parts of the Mexican Budget System and thus know their current problematic as they are: with this theory of the New Institutional economy could be known and Understand the excessive costs of Branches 28 and 33 in their implementation, the lack of knowledge in their This means that the resources of those in charge of the state and municipal public administration, and thus the amount of the sub-exercise, the dispersion of the funds that integrate these two branches, which means that minimum results are generated in the fight against poverty and economic development of the federative entities and the municipalities, and also it was also possible to know the degree of dependence to these two resources in the municipal finances derived from the dispersion of these two Branches as they apply today.

Once the problem was known and the current mode of the two dependent variables such as Ramos 28 and 33, we proceeded to investigate which was the state that presented two major issues and as independent variables: Social and Economic

development. These two variables, when knowing their quantitative status in subjects such as poverty, housing, health and economic development, could be corroborated that Ramos 28 and 33 had not had any effect on reducing their decline and on their development drive, since part of the resources destined to this branch were blurred in their transfer and misapplication to be applied in a dispersed way, that is to say without a regional sense and of greater impact to the society, so it was proposed that these Budgetary Ramos (28 and 33) were applied of a Regional way through the economic zones in which our country is divided, being for this urgent, necessary changes in the Law of Fiscal Coordination

Key words: Fiscal Federalism, Fiscal Coordination System, Branch 28, Branch 33, New Institutional Economy, federative entity, municipality, formal institutions, informal institutions, economic development, social development and region.

I. Introducción

El Federalismo, es una forma de gobierno que se inició en el siglo XVI al siglo XIX, período en que florecieron los ideales de ésta forma de gobierno; las primeras ideas del federalismo como sistema de gobierno fueron generadas por: John Locke, Rousseau, Montesquieu y Tocqueville en Europa, posteriormente éstas ideas fueron retomadas a finales del siglo XVIII por Hamilton, Madison y Jay y plasmadas en La Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787.

Posteriormente, México retomo estos ideales de gobierno federalista y los aplicó en nuestro sistema de gobierno en la Constitución Política de México de 1821, forma de gobierno que fue consolidado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Con el Federalismo instaurado en nuestro país, se generaron diversas vertientes para este sistema, tales como el federalismo hacendario, consistente el conjunto de facultades concurrentes en materia impositiva entre las entidades federativas y la federación, sin embargo esta forma de federalismo hacendario, generó enormes conflictos en materia de competencias impositivas y recaudatorias entre estos dos ámbitos de gobierno, por ello se estableció un Sistema de Coordinación Fiscal que organizó de manera más puntual el ámbito de competencias impositivas, recaudatorias y de gasto.

En el año de 1978, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Coordinación Fiscal inaugurándose con ello una nueva época del Federalismo Hacendario en México, a partir de ese momento se generó una nueva forma en la política económica fiscal de México basada en un federalismo hacendario que tenía como principal objetivo lo siguiente: tener una política fiscal más clara que generará una mayor recaudación, el fortalecimiento a las finanzas públicas federales, de los Estados y los Municipios y el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal (SNCF) que hasta hoy en día prevalece. El SNCF, es toda una estructura diseñada de política pública fiscal y financiera, que implica la forma en que la Federación, los Estados y los Municipios van a concurrir bajo el margen de sus respectivas competencias en la forma de determinar las contribuciones, el método de participación y la estructura para coordinarse a través de convenios de colaboración administrativa entre la federación con los Estados y estos con los Municipios en la recaudación, fiscalización y ejecución de créditos fiscales, es decir todo un sistema encaminado a obtener las contribuciones necesarias para que el Estado como nación pueda subsistir y posteriormente generar una distribución equitativa y justa que genere crecimiento y desarrollo económico y social al mismo tiempo en todas y cada una de las regiones de México y en el marco del federalismo hacendario.

La Ley de Coordinación Fiscal, La Ley de Ingresos y Egresos que cada año aprueba el Congreso de la Unión de México, y La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, integran todas y cada una de ellas el marco jurídico vigente que regulan la forma en que se van a transferir los recursos obtenidos de las contribuciones recaudadas por la federación, conocidas como Recaudación Federal Participable (RFP), la forma de coordinarse y hoy en día la forma de evaluar su aplicación por los tres ámbitos de gobierno; debiendo observar en todo momento los criterios compensatorios, históricos y universales, de incentivos y avances programáticos, distributivos y resarcitorios hacia las entidades federativas que prevalecen en el Sistema Nacional Hacendario Federal de México.

Hoy en día, la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es el ordenamiento jurídico sine que non, para que la federación, los estados y municipios que conforman al federalismo, realicen sus inversiones de manera más responsable y en base a resultados, esto es que, sea medible de manera cuantitativa como cualitativamente los resultados que se obtengan por sus inversiones en infraestructura o programas de desarrollo social, ya no es solo ahora recibir por vía de participaciones y aportaciones de la federación la parte de RFP

para los estados y municipios, sino ahora todos ellos y la misma federación ejercerán los recursos que se destinen en base a resultados, lo que le han denominado “Presupuesto en Base de Resultados (Pbr)”, a través del cual se está implementando todo un sistema en los cuales se van a medir los impactos positivos que genere la inversión que haga cada Estado y Municipio, tal y como se ha señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que: las inversiones que se hagan a los recursos públicos será basado en Resultados (Pbr), es por eso que varios países, particularmente los pertenecientes a la OCDE ocupan este modelo. Este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población. El PBR es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto; así como ofrecer la información que demanda la sociedad. (Jácome, 2012)

Es por eso que, el presente trabajo tendrá como objetivo específico, conocer cuál ha sido el comportamiento y resultados en el crecimiento social y económico en los Estados y municipios derivado de las participaciones y aportaciones federales o conocidas en México como Ramo 28 (R28) y Ramo 33 (R33) respectivamente, que reciben los municipios en el periodo del 2012 al 2017 y su posible regionalización

II. Planteamiento del Problema

En México las políticas públicas financieras representan un gran reto para nuestro país, sobre todo en dos aspectos importantes a saber: como recaudar las contribuciones y como establecer mecanismos de mejor uso de los recursos recaudados y transferidos por la federación a los estados y éstos a los municipios vía participaciones, ramo 28 (R28) y ramo 33 (R33).

La baja recaudación en nuestro país aunado a la baja eficiencia en el uso de los recursos obtenidos, la petrolización del sistema fiscal mexicano y la nula forma de evaluar y rendir cuentas de las inversiones públicas de los recursos obtenidos vía contribuciones conocida como Recaudación Federal Participable (RFP), han generado poco desarrollo económico y social en nuestro país y, principalmente en aquellos municipios menores a 100 mil habitantes que son la mayoría, ya que carecen de un plan de desarrollo municipal que les permitan saber en dónde y cómo invertir los recursos que reciben vía R28 y R33; la inexistencia de un marco jurídico que establezca de manera clara como rendir cuentas en el uso de los recursos; la existencia de la polarización de los recursos sobre todo a los municipios; y sobre todo no tienen el conocimiento de aplicación de los recursos en base a resultados para que todo esto a su vez generen los impactos económicos y sociales en el corto y mediano plazo, sin embargo lejos de lograr esto, hoy en día encontramos a municipios con poco desarrollo económico y social, y lo más grave, con una gran dependencia de los recursos de la federación provocando con esto una grave crisis financiera por la mala planeación en su inversión y la nula rendición de cuentas al amparo de la autonomía de estos.

Bajo el esquema anterior, las entidades federativas desarrollaron una alta dependencia de las transferencias federales. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2012), del total de los ingresos de las entidades federativas, las participaciones federales en 2009 representaron alrededor del 33%; y las aportaciones federales, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron de igual forma aproximadamente el 49% de sus ingresos totales; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 7% del total. Dicha estructura porcentual no ha variado mucho: en el año 2008, las participaciones representaron el 35% de los ingresos totales de las entidades federativas, 50% las aportaciones, y 7% los ingresos propios; mientras que en 2009, las participaciones significaron el 30%, las aportaciones 54% y los ingresos propios nuevamente tan sólo un 7%. Esto quiere decir que en la actualidad existe una alta

dependencia de los recursos federados de los estados y municipios, problema que deberá corregirse de manera urgente mediante la instauración de una nueva política fiscal

El crecimiento económico y social en la mayoría de Estados y Municipios son mínimos, parte de esa problemática se genera por la forma en que se distribuyen la Recaudación Fiscal Participable a través de las Participaciones Ramo 28 y Aportaciones Ramo 33 en el marco de La Ley de Coordinación Fiscal, generando una alta dependencia en sus finanzas públicas.

III. Justificación

En la actualidad la mayoría de los estudios que se han desarrollado en materia de Política Económica Fiscal se han encaminado a analizar la Política Fiscal Recaudadora, es decir, cómo hacerle para aumentar impuestos o no, cómo aumentar el número de contribuyentes y saber si o no, los procedimientos de fiscalización son legales, sin embargo se olvidan que la Política Económica Fiscal es una rama de las ciencias económicas que va más allá de la simple recaudación de impuestos, sino que, también está encaminada para entender y aplicar las políticas económicas equitativas y distributivas como son: la administración de los impuestos recaudados y las formas en que se gastan a través del gasto Presupuestal Anual. Es por eso que el gasto presupuestal hoy en día se hace necesario generar nuevas formas de su aplicación, así como nuevas formas en su fiscalización.

En los últimos dos años (2014-2016) por ejemplo, la recaudación del impuesto sobre la renta ha tenido un aumento significativo, situación que ha venido contribuyendo a ya no depender del ingreso petrolero, tan es así que para este año (2017) los ingresos petroleros (derivado de la caída de precios) representan sólo el 13% del presupuesto, situación que no ha repercutido en el ingreso, ni en el gasto

público por que se ha visto compensada esta baja de la renta petrolera por el aumento de la recaudación en impuestos como ISR, IVA y IEPS, sin embargo esta situación no se refleja en una mejoría en materias como salud, educación y seguridad en las entidades federativas y municipios en gran parte por la mala forma de ejecutar el gasto y la falta de fiscalización en su ejercicio como lo son los Ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos.

Los recursos de los Ramos 28 y 33 representan aproximadamente en su conjunto el 33 % del total de gasto de ahí su importancia presupuestaria, siendo la Ley de Coordinación fiscal la que señala los fondos que los integran, el monto que se les asigna y los principios presupuestales para su distribución en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Hoy en día, los Ramos 28 y 33 generan dependencia financiera en las Entidades Federativas y Municipios e inhiben el desarrollo económico y social. Los recursos recaudados vía impuestos como el Impuesto Sobre las Renta, el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Impuesto a la Exportación de Hidrocarburos e Impuestos a la Minería por el Gobierno Federal y en algunos casos por las entidades federativas que en su conjunto se le denomina Recaudación Federal Participable (RFP) estos han ido en aumento de manera constante año con año en la Ley de Ingresos, sin embargo no obstante esta situación, aunque parezca increíble, las situaciones de pobreza, marginación y el poco desarrollo económico de las entidades federativas y los municipios aumentan de manera considerable año con año, sin que se logre –no obstante de que se les otorgan más recursos para esos fines- mayor desarrollo económico y social en las entidades federativas y los municipios.

Para saber entender esta problemática, se debe considerar que esta puede tener un mayor acercamiento a sus causas mediante el uso de un marco teórico o modelo denominado: Nueva Economía Institucional que busca conocer las causas y consecuencias de cualquier fenómeno económico o de otra rama como es la fiscal

y presupuestaria mediante al análisis de las instituciones formales e informales que componen cada sistema.

IV. Objetivos

a) Generales

Se evaluarán los efectos negativos de la forma en que se distribuyen los recursos de los Ramos 28 y 33 en el marco de La Ley de Coordinación Fiscal en las finanzas públicas de las entidades y en el desarrollo económico y social de las entidades federativas y los municipios.

b) Particulares

- Se estudiará en el marco Teórico del Federalismo Hacendario y el Sistema de Coordinación Fiscal.
- Se analizará el marco Teórico y de la forma de distribución y su desarrollo histórico de los recursos de los R28 y R33.
- Se establecerá el Concepto de Nueva Economía Institucional y Costos de Transacción de los R28 y R33.
- Se probará con la teoría de Nueva Economía Institucional que el sistema de distribución de los R28 Y R33 en el marco de La Ley de Coordinación Fiscal, genera dependencia económica y poco desarrollo social, derivado de su centralización.

- Se propone establecer que la “regionalización” de los recursos R 28 Y R33 pueden generar una plena autonomía financiera y detonar el desarrollo económico y social de las entidades federativas y municipios

V.Preguntas de investigación

1. ¿Cómo se originó y desarrolló el Federalismo en México y como se adecuó el sistema fiscal Mexicano en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

2. ¿Cómo se integra el Sistema Nacional de Coordinación fiscal en México?

3. ¿Cómo se integran las Participaciones Ramo 28 (R28) y Aportaciones Ramo 33 (R33) y que monto porcentual ha ido creciendo en el periodo 2012-2017?

4. ¿Las formas de distribuir la Recaudación Fiscal Participable establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (R28 Y R33), han generado desarrollo económico y social de los Entidades Federativas y Municipios y la plena autonomía financiera?

5. ¿Cómo se asocia la centralización de los recursos R28 y R33 con la dependencia financiera y el poco desarrollo social y económico de las entidades federativas y municipios?

6. ¿La política fiscal establecida en México vía Recaudación Federal Participable se estableció con base al marco teórico de la Nueva Economía Institucional?

7. ¿Será la regionalización de los recursos de los R28 Y 33 una solución para generar mayor autonomía financiera y desarrollo económico y social?

VI. Hipótesis

La regionalización de los recursos de los Ramos 28 y 33 el marco de la Ley de Coordinación fiscal, disminuirían la dependencia financiera en las Entidades Federativas y Municipios e impulsarían su desarrollo económico y social

VII. Variables

a) Variables Dependientes

- Participaciones (Ramo 28).- Es el ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal y sus anexos. (SHCP, 2013)

- Aportaciones (R33).- Es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y Municipios recursos que les permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en materia de gasto.

b) Variables Independientes

- Dependencia Financiera.- Es una situación de sujeción en la que se encuentra una entidad estatal o una comunidad nacional, de otra entidad estatal, de

modo tal que su voluntad se encuentra anulada o limitada para tomar decisiones (Paz, 2002)

- **Desarrollo Social.**- El artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución. (Ley General de Desarrollo Social, 2014).

- **Desarrollo Económico.**- se puede definir como la capacidad de países o regiones para crear riqueza a fin de promover y mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes (John, 2011)

- **Región.**- Región (del latín regio) hace referencia a una porción de territorio determinada por ciertas características comunes o circunstancias especiales, como puede ser el clima, la topografía o la forma de gobierno.

VIII. Diseño metodológico

En el desarrollo de la presente investigación se llevó mediante un análisis cuantitativo y cualitativo del Sistema de Coordinación Fiscal y los Ramos 28 y 33, usando para ello los siguientes métodos de investigación:

Deductivo. Partiremos de datos generales otorgados por los principios generales del federalismo hacendario y el Sistema de Coordinación Fiscal que establecen las facultades que tienen la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de potestad tributaria y aplicarlos al caso de los R28 y R33 para determinar como la centralización de estos recursos, provoca dependencia financiera e inhibe el desarrollo económico y social de las entidades federativas

Inductivo.- En la actualidad observamos como las entidades federativas y los municipios presentan graves problemas en sus finanzas y poco desarrollo económico y social, generados por la centralización de la forma de distribución de los Ramos 28 y 33 establecidos en La Ley de Coordinación Fiscal.

Analógico.- Analizaremos la realidad de la Política Económica Fiscal de México y de manera específica de los R28 y R33 en cada una de sus partes que la componen, utilizando para ello el marco teórico de la Nueva Economía Institucional.

Sintético. Reuniremos todos los datos que arrojen la investigación en materia de Coordinación Fiscal, Ley Coordinación Fiscal y de manera específica de los R28 y R33 al analizarlos bajo la Nueva Economía Institucional

En el transcurso del presente trabajo de investigación se tiene como objetivo primordial establecer que los Ramos 28 y 33 tendrían una mayor fiscalización e impacto económico y social en las entidades federativas y municipios mediante su regionalización.

IX. Alcances y limitaciones.

El estudio se realiza a los Ramos 28 y 33 con base a la Ley de Coordinación Fiscal y se hace con base a un estudio cuantitativo histórico para saber su impacto en las finanzas públicas de las entidades federativas y de los municipios de manera general, haciendo uso del Marco Teórico de la Nueva Economía Institucional.

La limitación del estudio solo se hace en el periodo del 2012 al 2017 de acuerdo a los montos señalados en las leyes de ingresos de esos años.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y SU SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.

En el presente capítulo se desarrollarán los antecedentes históricos que dieron origen al sistema federal como una forma de gobierno, así mismo se describirá cuál ha sido la evolución de este sistema político en nuestro país, los principios que rigen a este sistema político y por último poder determinar la naturaleza jurídica del Sistema de Coordinación Fiscal como parte del Federalismo en México.

1.1. Concepto y antecedentes del Federalismo en México.

Dar un concepto de federalismo, implica hacerlo tomando en cuenta diversas áreas de las ciencias sociales, como lo es la jurídica, la política y económica; reducirla a alguna de ellas nos llevaría tener una visión corta. El concepto de federalismo a lo largo del tiempo, la teoría política y jurídica suponen el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas o una forma de descentralización de tipo política y administrativa del gobierno de un país que presupone el reconocimiento de la existencia un poder central y a la par, la creación de poderes alternos llamados sub nacionales, por ejemplo encontramos en estudios recientes del entonces Instituto Federal Electoral (Guillen, 2010) la descripción del concepto de federalismo como una forma de organizarse el poder político y de estructurarse el Estado. Lo que implica según este autor, la existencia de un gobierno nacional o federal y por otro lado un conjunto de unidades subnacionales denominadas: entidades federativas como es el caso de México.

Entonces se está ante un concepto que supone el reconocimiento de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad y que en esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducida entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas (Carbonell, 2003).

Por otra parte el Manual de Transferencias Federales (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, [INAFED], 2011). describe al federalismo como: “un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias con independencia política entre sí- deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual”.

Por otra parte, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y base legal del federalismo, no otorga un concepto puntual de lo que se debe considerar como federalismo, ya que solo lo considera como: la voluntad que tiene el pueblo mexicano en constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecidos según los principios de esta ley fundamental. Por lo que del análisis de este precepto, solo podemos encontrar los elementos esenciales que integran al sistema federal como; la existencia de un poder central y de Estados Libres y Soberanos y que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión, concepto que fue adoptado por nuestro sistema jurídico de la argentina Ramírez (2000).

1.2. Origen del Federalismo en México

Una vez descrito lo que se debe entender como federalismo es preciso hablar del origen del Federalismo en México, para ello tenemos que remitirnos indudablemente a las bases teóricas que se dieron durante la etapa que va del siglo XVI al siglo XXI, época donde florecieron y se desarrollaron los principios básicos de este sistema político, sobre todo en Europa y Norteamérica. Fue precisamente en la primera región antes señalada donde se dieron las primeras ideas del

federalismo como un sistema de gobierno, autores importantes como: John Locke, Rousseau, Montesquieu, Tocqueville, entre otros, fueron los fundadores de esta idea que se centraba en un sistema de gobierno basado en una “descentralización gubernamental”, en donde un poder central denominado “federal” coordinaría a varios poderes nacionales denominados “entidades federativas” quienes a su vez conservarían su soberanía ante el poder “federal”. Esta sería la máxima que prevalecería en los Estados que adoptaron esta forma de gobierno y que a diferencia de los sistemas que prevalecían en esa época -confederados y monárquicos entre otros- era de una visión más revolucionaria y generadora de una posible instauración de las repúblicas que en éstos tiempos prevalecían. Para el Federalismo Europeo, esta nueva forma de gobierno pretendía en primer lugar: organizar a todos las regiones de un territorio determinado, agrupándolos mediante el respeto a su soberanía y sus costumbres sociales, generando relaciones igualitarias entre el poder federal y estos, dejando atrás las relaciones de subordinación; en segundo lugar era una vez agrupadas las regiones en un objetivo político, económico y jurídico común, debería de generarse una entidad superior que tuviera como tarea principal el salvaguardar los intereses de esta agrupación llamado poder federal; y tercera y más importante: la creación de los poderes en judicial, ejecutivo y legislativo. Con ello se crean nuevas competencias como son la federal y estatal, ambas actuarían en el ámbito de sus propias facultades pero siempre bajo una ley suprema, como es el caso de México en una constitución política.

Como observamos, el federalismo para el siglo XVI representaba una idea novedosa y mucho más avanzada de organizarse tanto política, jurídica y económicamente para un Estado, sin embargo estas ideas que florecieron en países como Inglaterra y Francia principalmente, fueron debidamente desarrolladas a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII en Norteamérica, país que por sus peculiaridades en sus orígenes y el entorno de Europa de esos tiempos, tuvo el tino de adoptar esta nueva forma de estado y con ello desarrollar de manera más concreta las ideas de Montesquieu, Rousseau y J. Locke.

Las ideas propuestas en Europa, fueron debidamente asimiladas en Norteamérica para finales del siglo XVI e inicios del siglo XVII. Donde se destacaron por impulsar estas ideas de Estado Federal por tres grandes políticos a saber: Hamilton, Madison y Jay citados por Reyes (1961), quienes vieron plasmadas sus ideas en el “federalista”, documento donde se establecen las ideas principales de cómo conformar la federación en Norteamérica, pero fue Hamilton el que más sobresalió al idear que el federalismo no solo era un asunto político, sino que para él, la idea del federalismo, implicaba establecer ideas claras y precisas de las competencias de los nuevos poderes, la forma en que debería de subsistir la federación, como la federación en lugar de quebrantar la unión generaría la unidad de los pueblos nacionales señalando que no era solamente a través de una situación de decreto por decirlo así, la forma de establecer un federalismo consolidado, sino que implicaba toda una estructura política, financiera y fiscal y de pleno respeto a la propiedad privada que condujera un estado federal robusto y probado ante cualquier embate interno como externo que pudiera tener.

La idea federal por lo tanto, en sus orígenes constituía una forma de descentralización gubernamental, a difundir la ilustración y a formar gobernantes, políticamente garantizaba la subsistencia de un gobierno a diferencia de la idea de un estado central. “Por lo que la idea federal tendrá en su esencia tantos gobiernos independientes, como cuantos estados tiene” (Reyes, 1961).

Con las ideas de un Estado Federal en Norteamérica de Hamilton, Madison y Jay se llegó a feliz puerto el diecisiete de septiembre de 1787 en Filadelfia hoy Estados Unidos de Norteamérica, al lograr una Constitución de corte federal y de manera concreta en su artículo IV que establece la forma de gobierno federal y sus alcances que representan.

No se pasa por alto que el Sistema Federal Norteamericano se colapsó a finales del siglo XVIII en la guerra de secesión, sin embargo más que una crisis al

sistema federal fue la defensa del esclavismo por algunos estados que la originó y posteriormente derrotados estos en la etapa de restauración se volvió al sistema federal.

Es por eso que, para hablar de federalismo en nuestro país, debemos partir de las ideas antes expuestas sobre el tema, ya que a principios del siglo XVII, comenzaron a llegar noticias tanto del federalismo europeo como –inevitablemente– del federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), ideas que dieron origen en ese entonces a un incipiente Federalismo Mexicano. Todos los autores coinciden que el Federalismo Mexicano jurídicamente fue posible en la CPEUM de 1824, donde por primera vez se plasma el sistema federal; La integración teórica del Federalismo Mexicano en sus orígenes no es simple, ni mucho menos en sus posteriores etapas, es complicada, tanto en sus influencias doctrinales, como en la determinación de su perspectiva (Reyes, 1961). Coincidimos con este autor y por estudios posteriores al tema que han señalado que a diferencia del federalismo de EUA, donde dicho sistema partió de afuera hacia adentro, en México, fue todo lo contrario, ya que fue un poder central el que decidió la forma federal lo que hasta hoy en día –creo– es un tema a estudiar y replantear y ver los resultados económicos y sociales en este sistema.

Pero ¿qué significa para nuestro país un sistema federal? El federalismo ha significado en sus inicios (siglos XVIII) una forma diferente de Estado que motivó a una lucha a partir de 1824 y que culminó en 1857 con la victoria de la reforma y la instauración el sistema federal, como sistema político para nuestro país, a partir de esa época se puede decir que se ha venido transformando y tratando de perfeccionarlo hasta nuestros días; el sistema federal de acuerdo al artículo 40 de nuestra Carta Magna 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; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental y de ahí la naturaleza jurídica a este tema más adelante planteado.

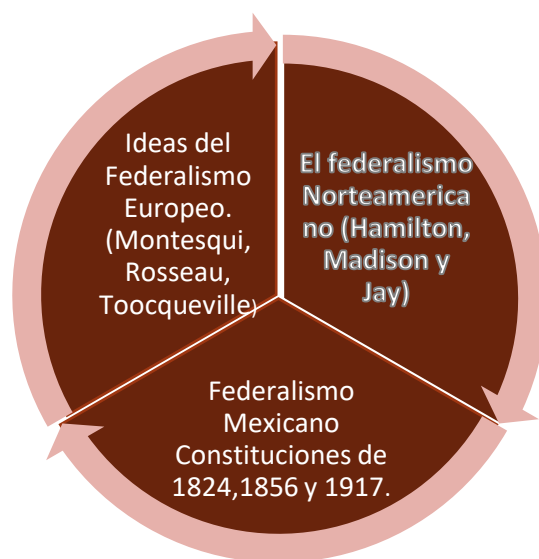
Tal y como lo define el artículo constitucional antes señalado, entonces estamos ante un sistema federal que supone el reconocimiento de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política, traducida entre otras cosas, en la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas (Carbonell, 2003). Esto quiere decir entonces que tenemos varios poderes que unidos conforman un estado, dichos poderes encuentran sus competencias a lo largo de nuestra Carta Magna, pero de manera concreta al poder de la federación en el artículo 73; al poder de las entidades federativas reservadas en el artículo 124 y el poder municipal que establece su ámbito de competencia en el artículo 115, todos ellos de Nuestra Carta Magna y todos estos forman al federalismo mexicano, por lo que un rasgo que caracteriza a éste, es el establecimiento de todo un sistema de distribución de competencias en donde convergen tanto la federación, los estados y municipios cada uno en sus ámbitos de gobierno; por lo que hoy en día existen tanto leyes federales, locales y municipales pero todas, regidas por una carta fundamental que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y es en ella donde se plasman todas estas competencias de cada una de esas esferas jurídico-políticas que inciden de manera importante en lo social y económico hasta nuestros días.

Es por eso que: el Federalismo adoptado como una forma política de gobierno en México, implica varias ramas que deben analizarse de manera separada, pero siempre con base a los principios que lo rigen a conocer: respeto a la autonomía de los estados- y digo autonomía y no soberanía; que las constituciones de los estados federados y las leyes que de ella emanen serán siempre apegadas a la Constitución Federal; el poder federal será el representante de todos los estados federados, la existencia de diversos poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- que conforman una Republica representativa, democrática, federal y ahora laica y, por último y la más importante de los principios que regulan al federalismo: el establecimiento de todo un sistema de competencias que

delimitan y facultan a tres esferas de gobierno federal, estatal y municipal, es por eso que hoy se habla de un federalismo laboral, un federalismo en materia de seguridad pública, educativo y hacendario y cada uno de ellos responde de manera puntual a las necesidades que requieren de manera conjunta la federación y las entidades federativas a través de normas, instituciones, procedimientos y fórmulas creadas a través de los años como es el caso del federalismo hacendario a través de su sistema de Coordinación Fiscal que es tema principal de la presente investigación.

De manera gráfica se puede resumir los antecedentes del federalismo:

Figura 1. Antecedentes del Federalismo en México



Fuente: Elaboración Propia. Con datos del libro Liberalismo económico

1.3. Naturaleza jurídica del Federalismo en México.

La naturaleza jurídica del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto que solo puede darse en quien es capaz de actuar libremente, En éste sentido las comunidades pactantes deben estar dotadas de autonomía pero

siempre en un marco constitucional. Por lo tanto, la Federación es la conexión de entidades autónomas con un poder central, siendo natural que todo organismo autónomo aspire a conservar y expedir su libertad y autonomía, pero en atención a su propio instinto de conservación, también necesita subordinarse a formas superiores de integración a su propio instinto, a fin de que esta unión posibilite e incremente su autonomía y libertad. Es decir, a través de la unión, el organismo autónomo encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines (Azuela y Luna, 2005).

Esencialmente el Estado Federal posee un doble rostro: en ciertos aspectos aparece como un Estado unitario, mientras que en otros se muestra como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas y participativas en la formación de la voluntad estatal. Este doble carácter se determina por la necesidad de conciliar, en un todo armonioso, dos tendencias aparentemente incompatibles: el deseo de construir un Estado poderoso desde el punto de vista internacional, capaz de imponerse tanto al interior como al exterior, y al de garantizar a las colectividades-miembros la conservación de sus particularidades nacionales (Azuela y Luna, 2005).

El Estado federal, tiene semejanza al unitario, particularmente en las relaciones dadas entre el Estado central y las colectividades - miembros; sólo el primero es un Estado en el sentido del derecho internacional, es decir, un Estado que se subordina directamente al derecho internacional y que posee, en virtud de este mismo derecho, la autonomía constitucional consistente en la facultad de organizarse libremente en el interior, además, se organiza de acuerdo con el tipo en el que existen colectividades- miembros que constituyen Estados en el sentido del derecho nacional. También está en un orden superpuesto al de ellos, ocupando el peldaño más alto en la jerarquía de los órdenes jurídicos. Esta supletoriedad se manifiesta en varios aspectos: a) por la amplitud de sus atribuciones, b) en las relaciones del derecho federal con el de un Estado particular, c) en la solución de los conflictos entre el Estado federal y los Estados particulares, y entre estos

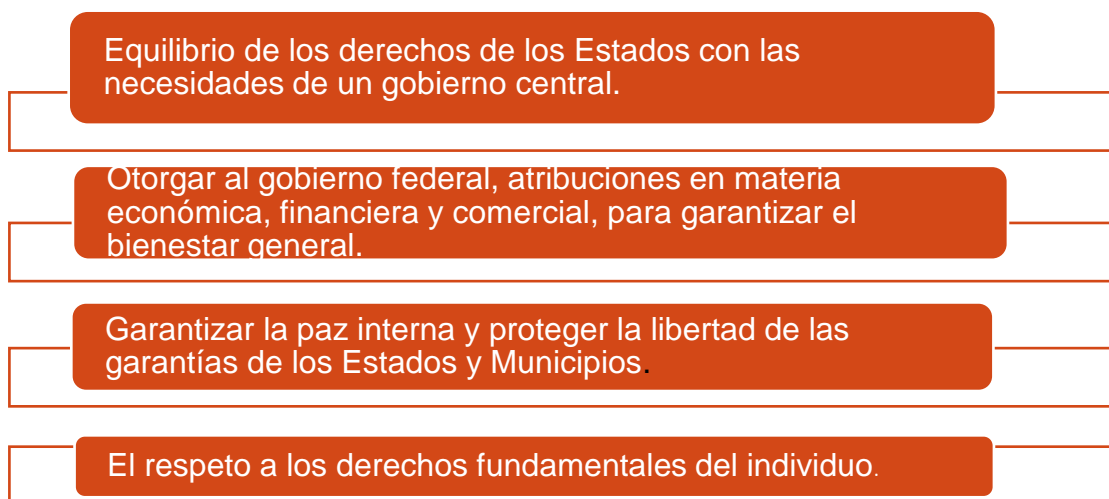
últimos, d) el Estado Federal puede inmiscuirse en organizaciones constitucionales y aun legislativas de los Estados Particulares, e) el Estado Federal se reserva cierto derecho de vigilancia e inspección sobre los Estados- miembros y f) el Estado federal tiene en sus manos el derecho de fijar su propia competencia (Azuela y Luna, 2005).

Es de estas reflexiones como se llega a la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano teniendo sus bases legales constitucionales en los artículos 40 y 41. Respecto del primero existe polémica respecto de la figura de Estados “libres y soberanos” como coparticipes del Pacto Federal. Se ha considerado que, en realidad el constituyente no quiso otorgar tal soberanía a las entidades federativas, sino más bien se les otorga un grado de autonomía respecto al poder federal, esto es así porque en toda nuestra carta magna existen rasgos importantes de una total sujeción de las entidades federativas al poder federal, ejemplo de esto son los artículos 73 y 124 de la CPEUM.

1.4. Principios del Sistema Federal en México.

Los principios que rigen al sistema federal como una forma de organización política, representan una combinación de elementos que están encaminadas a generar el fin u objetivo principal del mismo: la alianza de regiones y la creación de una representación de un poder central, sin embargo también se debe destacar lo siguiente: que en el Sistema Federal existen equilibrios de los estados subnacionales con el poder central, con esto se garantiza una mayor coordinación de los poderes que les otorga su ley suprema en cada uno de los ámbitos de gobierno, prevaleciendo bajo este sistema una autonomía de los poderes subnacionales y no una soberanía, porque esto traería efectos separatistas y contrario a los principios de esta forma de gobierno.

Figura 2. Objetivos del Federalismo Hacendario



Fuente: Elaboración propia

Tales consideraciones, fundamentan el objetivo de igualdad material, es decir, equipara las condiciones sociales y económicas, tanto de los individuos como de las unidades territoriales. Es por eso que mediante el federalismo, se organiza y ejerce el poder del Estado de Derecho, respetando la autonomía y capacidad de gestión de gobiernos constituidos tanto económicamente como socialmente.

Es por eso que todo sistema federal tiene su impacto en las finanzas públicas de la población, en su gestión gubernamental y política económica fiscal (Peinado, 2009).

I. Principio de Subsidiaridad.

Este principio consiste en establecer límites de competencia entre las personas y las sociedades de las que forma parte; proyecta en primer término, la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar, de manera autónoma sus propios intereses. “En segundo lugar, en la organización multi jurisdiccional del Estado, la protección y conservación de las atribuciones locales para promover su propio potencial, entendido a su vez

como interpretación descendente. La autoridad central asume su función subsidiaria, cuando participa en aquellas cuestiones que por razones diversas, no pueden resolverse de manera eficaz, en el ámbito local más inmediato.

II. Principio de Solidaridad

Del latín soliditas, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza.

En federalismo fiscal, se considera al principio de solidaridad como un punto para generar mejores condiciones de vida a los mexicanos, sin importar dónde se ubique, así como cubrir las necesidades más apremiantes en situaciones en las cuales requieran la intervención de los demás estados y municipios a través del gobierno federal.

III. Principio de Eficiencia y equidad.

Estos principios conforman el marco general en el cual se desarrollan las propuestas federales. Se requiere un mercado libre de barreras al movimiento de bienes y servicios, trabajo y capital, que los gobiernos pudieran imponer dentro de la federación, así como un manejo adecuado de las externalidades entre jurisdicciones, que consisten en beneficios o costos provocados por la política particular de una jurisdicción. La eficiencia fiscal requiere políticas de distribución, que disminuyan los beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia de capacidad contributiva que tiene cada jurisdicción. Por otra parte se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rige por principios de equidad vertical y horizontal, donde la primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales y la segunda destaca el trato igual a los iguales.

Mientras que el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político, orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y equidad tanto en lo macroeconómico como en lo microeconómico e institucional.

IV. Principio de equilibrio económico

El federalismo fiscal mexicano, contempla a este principio bajo puntos tales como:

- La distribución dependerá del equilibrio entre maximizar la eficacia de las provisiones, ajustándola a las preferencias de los ciudadanos y minimizar los costos de la economía.
- Alcanzar un equilibrio de poder entre ejecutivos estatales y el federal, aplicando un trato justo, así como el reconocimiento de necesidades reales de los municipios, estados y regiones. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social y reconoce que la sociedad moderna es plural y activa.

Sin embargo (Faya et al, 2009), es una realidad que en los Estados y municipios las disparidades económicas son las más importantes, en intensidad y frecuencia, así como en el factor de desigualdades sociales, las cuales se sustentan a menudo en la situación de desventaja material o económica del sujeto o territorio, es decir, en satisfacer necesidades de los desfavorecidos.

1.5. Concepto de Política Fiscal.

Para estar en posibilidades de conocer los alcances del SNCF, debemos empezar por ubicar esta institución en el marco de la política fiscal como base fundamental en su existencia.

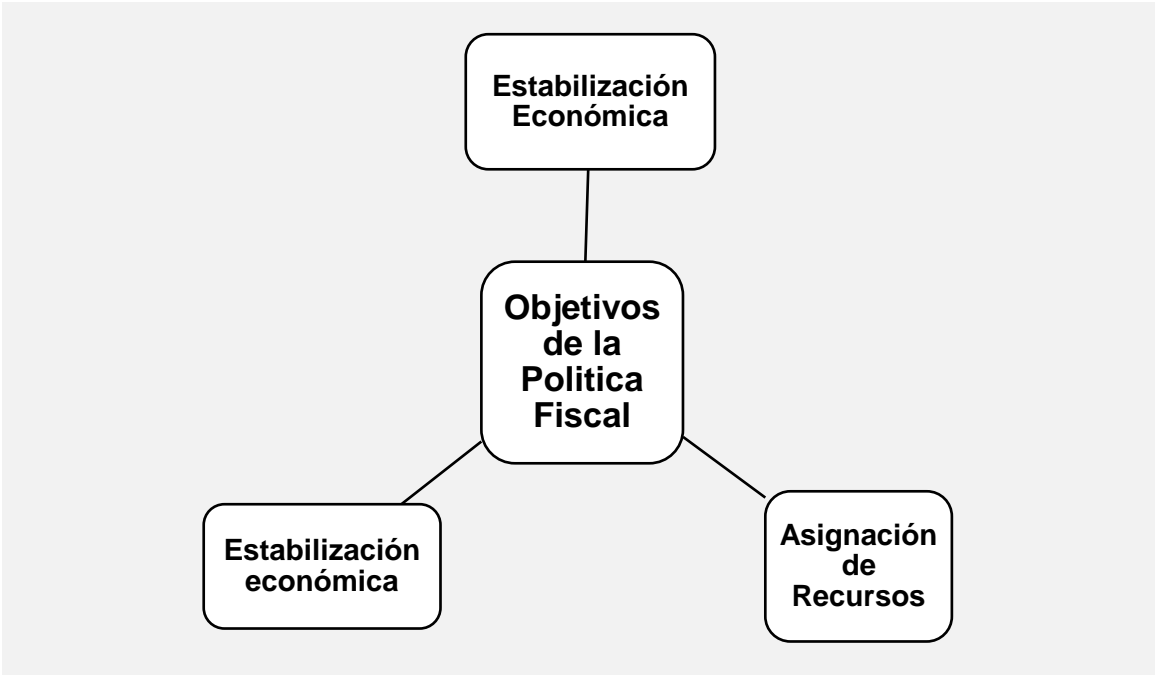
De acuerdo al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (1979) diversos autores definen a la política fiscal “como aquella disciplina que se encarga de describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno con el propósito de modificar la demanda agregada con el fin de mantener la ocupación plena y los precios estables, en otras palabras con el propósito de estabilización –comisión Carter-” “Política Fiscal... comprende el uso deliberado de impuestos, gastos gubernamentales y operaciones de la deuda pública para influir sobre la actividad económica, en forma deseada-, también se estableció como política fiscal: al conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones y la situación financiera de las entidades y de los organismos autónomos (Urquidi,).

Como se observa, la política fiscal es una disciplina que se encarga de establecer, analizar, sistematizar todo lo referente a los impuestos que un país determine con el propósito eminentemente recaudatoria con el propósito de direccionar el ingreso, la administración y el gasto de los impuestos a un mejor uso, siendo lo primero la parte importante y lo segundo algo secundario (Manaoutu, 1994).

La política fiscal por lo tanto es la disciplina más importante dentro de un sistema fiscal del país, ya que a través de esta se logra saber la forma de obtener los recursos que necesita el Estado para cubrir el gasto público, debiendo entender que las fuentes de estos recursos pueden ser a través del establecimiento de un impuesto, la forma de explotación de recursos propios del Estado y por último recurrir a la deuda pública. Sea cual fuese la forma de obtener los recursos estos siempre deben cumplir con un propósito determinado consistente en generar el desarrollo económico, para dirigir el gasto de los particulares, para combatir crisis económicas (Manaoutu, 1994).

En el México reciente, se han implementado diversas reformas hacendarias como parte de la política fiscal en donde en cada una de ellas se establecieron nuevos impuestos o la forma de su gasto que modificaron todo el sistema tributario de nuestro país, sin embargo para efectos de nuestro trabajo es la del periodo de 1977 a 1982 la que nos interesa, ya que es en este lapso donde se origina y establece una nueva forma de imponer la potestad tributaria a través de las hoy conocidas facultades concurrentes y la forma de distribuir los recursos que se obtendrían de los impuestos más importantes como son el de la renta y el de valor agregado, inaugurándose el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, institución que será la encargada de generar los principios rectores y las instituciones formales en su implementación.

Figura 3. Política Fiscal



Fuente: Elaboración propia con datos de Manaoutu, 1994

1.6. Antecedentes históricos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Cuando se habla del Federalismo Hacendario en México y su SNCF, se remite a la forma en que evolucionó a través de la historia, partiendo desde el México independiente hasta nuestros días. Históricamente encontramos que el sistema hacendario en nuestro país tuvo una lenta evolución derivado del periodo desestabilizador tanto políticamente como económicamente que prevaleció por más de siglo y medio (XIX y XX) época en que no existió una definición clara de nación y mucho menos una forma de gobierno, haciendo imposible establecer un sistema impositivo para las tres esferas de gobiernos existentes en el marco del Federalismo como forma de gobierno.

Una vez que México se declaró independiente (al menos formalmente) las luchas entre liberales y conservadores por instaurar una forma de gobierno Federalista o Centralista dio pauta a que no se creara un sistema hacendario en ningún ordenamiento jurídico es decir, no se diseñó de manera clara, como se establecerían y recaudarían los impuestos, algunos estudios de Horacio Uresti (2011) sobre el Régimen Jurídico de los Impuestos en México, describe como en la Constitución de 1824 no se incluyeron fuentes exclusivas impositivas hacia el Gobierno de la Federación ni a las entidades federativas por lo que continuo aplicándose La Ley Ordinaria de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824 como posteriormente -sigue señalando este autor- no existió un sistema hacendario desde hasta 1856, periodo en que se instauró una forma de gobierno centralista y no es sino hasta este último año en que se dan las primeras leyes para regular un sistema impositivo como lo es el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, en donde se consagró la división de contribuciones entre la Federación, los Estados y Municipios en materia tributaria, sin embargo es hasta la CPEUM de 1917 donde se crean las bases constitucionales del SNCF y demás leyes secundarias como es: La Ley de Ingresos que cada año aprueba el Congreso de la Unión, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), El Código Fiscal de la Federación (CFF) y por último y en

primer lugar por su importancia la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) todas estas leyes integran el marco jurídico que materializa al SNCF siendo una base importante de la Política Económica Fiscal que en México como nación prevalece.

1.7. Bases jurídicas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para conocer las bases jurídicas que dan origen al SNCF, se parte por describir lo que la teoría y la jurisprudencia le han denominado “facultades concurrentes”, que a la par de las facultades prohibitivas y exclusivas en materia de contribuciones conforman todo el SNCF en México. Las facultades concurrentes que en materia impositiva existen en la CPEUM, se ubican en diversas disposiciones constitucionales en la actualidad que deben analizarse mediante el uso del método jurídico de interpretación sistemática como son: artículo 73 y sus fracciones VII, X, XXIX, 115, 117, 118, 124 y 131 todos ellos de nuestra Carta Magna

Es por eso que facultades concurrentes son las que generaron al hoy SNCF y para poder saber sus alcances, es necesario primero establecer que tanto la federación como los estados tienen facultades exclusivas en materia de contribuciones en el ámbito de sus propias competencias, así localizamos verbigracia, que la Federación tiene facultades impositivas exclusivas en los artículos: 73 fracciones X y XXIX, 116, 117, y 131, todos de la CPEUM.

Por otra parte se localiza la fórmula establecida en el numeral 124 de la CPEUM al señalar que: las facultades que no estén expresamente señaladas a la federación, se consideraran reservadas a las entidades federativas, por lo que en una interpretación literal se puede deducir que las Entidades Federativas tendrán todas las facultades que no estén expresamente señaladas en la CPEUM a la Federación. Incluyéndose a las impositivas.

Sin embargo a la par de las facultades exclusivas a la Federación y a las Entidades Federativas antes descritas se tienen las facultades concurrentes en materia impositiva establecidas en los artículos 73 fracción VII y 124 ambos de la CPEUM, se dicen concurrentes porque tanto la Federación como los Estados tienen la mismas facultades para establecer contribuciones de manera igualitaria y sin limitación alguna por lo que al converger ambos ámbitos de gobierno se generaron una serie de problemas en su interpretación y aplicación de dos normas supremas que establecían facultades en materia tributaria a la Federación y a las Entidades federativas de manera simultánea. Esta posibilidad de que la federación y las entidades federativas pudieran concurrir generó la posibilidad que tanto los Estados como la Federación podrían establecer impuestos de cualquier tipo hasta los denominados directos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) o los indirectos como los del Impuesto al Valor Agregado (IVA) lo que tendría como resultado una doble imposición tributaria en perjuicio de los contribuyentes y en contra de todo el sistema federal que prevalece hasta nuestros días, ésta dicotomía tributaria ha sido un tema muy discutido, sin embargo no es materia de la presente investigación y se parte a lo vigente y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al entrar en el estudio de esta convergencia de facultades impositivas y declarar que tanto la Federación como las Entidades Federativas tienen al mismo tiempo las mismas facultades impositivas fuera de aquellas que son exclusivas a la federación al emitir la siguiente jurisprudencia.

Una vez declaradas y reconocidas las facultades concurrentes de la Federación y de las Entidades federativas y a fin de no incurrir en una distorsión en la Política Económica Fiscal, se ideó una forma de resolver esta problemática mediante la creación de lo que hoy conocemos como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

Para 1978 se creó todo un sistema que armonizará estas facultades por lo que el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Coordinación Fiscal inaugurándose con ello una nueva época del Federalismo Hacendario en México a partir de ese

momento se generó una nueva forma en la Política Económica Fiscal en México, basada en un federalismo hacendario que tenía como principales objetivos: tener una política fiscal más clara que generará una mayor recaudación, el fortalecimiento a las finanzas públicas federales de los estados y los municipios y el establecimiento del SNCF que hasta hoy en día prevalece. El SNCF, es toda una estructura diseñada de política pública fiscal y financiera, que implica la forma en que la Federación, los Estados y los Municipios van a concurrir bajo el margen de sus respectivas competencias en la forma de determinar las contribuciones, el método de participación y la estructura para coordinarse a través de convenios de colaboración administrativa entre la federación con los estados y estos con los municipios en la recaudación, fiscalización y ejecución de créditos fiscales, es decir todo un sistema encaminado a obtener las contribuciones necesarias para que el Estado Nacional primeramente pueda subsistir y posteriormente generar una distribución equitativa y justa que genere –al menos formalmente- crecimiento, desarrollo económico y desarrollo social al mismo tiempo en todas y cada una de las regiones de México y en el marco del federalismo hacendario.

Es por eso que, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Federal que cada año aprueba el Congreso de la Unión de México y La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, integran todas y cada una de ellas el marco jurídico vigente que regulan la forma en que se van a transferir los recursos obtenidos de las contribuciones recaudadas por la federación, conocidas como Recaudación Federal Participable (RFP), la forma de coordinarse y la forma de evaluar la aplicación de los recursos del Presupuesto de Egresos Federal (PEF) por los tres ámbitos de gobierno; debiendo observar en todo momento los criterios compensatorios, históricos y universales, de incentivos y avances programáticos, distributivos y resarcitorios hacia las entidades federativas y con ello lograr una distribución más eficaz y eficiente a todos las 32 entidades.

La Ley de Coordinación Fiscal y La Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria son los ordenamientos jurídicos sine que non, para

que la Federación, los Estados y Municipios que conforman al federalismo hacendario realicen sus inversiones de manera más responsable y con base en resultados, esto es, que sea más medible de manera cuantitativa como cualitativamente los resultados que se obtengan por sus inversiones en infraestructura o programas de desarrollo social, ya no es solo ahora recibir por vía de participaciones y aportaciones de la federación la parte de RFP por los estados y municipios, sino ahora todos ellos y la misma federación ejercerán los recursos que se destinen con base en resultados lo que le han denominado “Presupuesto en base de resultados (Pbr)”, a través del cual se está implementando todo un sistema en los cuales se van a medir los impactos positivos que generen las inversiones que haga cada Estado y Municipio tal y como se ha señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que, las inversiones que se hagan a los recursos públicos será basado en Pbr, es por eso que varios países, particularmente los pertenecientes a la OCDE ocupan este modelo. Este modelo surge como el medio para generar un mejor gasto en la gestión de sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población. El (Pbr) es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto; así como ofrecer la información que demanda la sociedad. (Pérez, 2012)

Ante tal realidad, en el año de 1978, el Estado Mexicano diseñó el SNCF, con el objetivo primordial de que la Federación y las Entidades Federativas mediante una ley de Coordinación Fiscal, se determinara la forma de organización en materia tributaria, es decir quien recaudaría los impuestos con mayor base como son los Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y la forma de administrarlos y posteriormente la forma de distribuirlos.

Es por eso que el SNCF tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación en la propia Ley, se

establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo a la Ciudad de México, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los gobiernos de las entidades federativas por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo SNCF.

El SNCF es el medio por el cual se reconocen las facultades concurrentes entre la federación y las entidades federativas, quienes en un espíritu federal, se establecen los principios, medios, formas de distribuirse las facultades impositivas y la forma de transferir los recursos que se obtengan de la RFP y de manera específica a través de los distintos fondos que integran los Ramos 28 Participaciones (R28) y Ramo 33 Aportaciones (R33) objeto del siguiente capítulo.

El sector público de la economía de nuestro país, comprende una parte relevante de los recursos económicos de nuestra sociedad, así como de los factores productivos y de la producción que son de apropiación pública como parte del presupuesto de México; las participaciones etiquetadas como Ramos 28 (R28) y aportaciones Federales como Ramo 33 (R33) en la Ley de Egresos, son dos ramos importantes en nuestro sistema presupuestario que juegan un papel importante en México y que describiremos en el siguiente capítulo.

Una parte importante dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son los principios que deberán prevalecer en la forma de distribución de los recursos obtenidos de la Recaudación Federal Participable, para ello se instauraron los criterios de distribución en todo el sistema y de los cuales de acuerdo al Manual de

Transferencias Federales del Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), son los siguientes:

Criterio Resarcitorio.- Este criterio considera dos variables para determinar el monto de los recursos que se otorguen vía R28 y R33 a las Entidades federativas como son: cuánto recaudo cada entidad federativa en el año fiscal y cuál fue su dinamismo económico, es decir a mayor aportación al PIB nacional se otorgaran mayores recursos, esto es así porque se considera que un estado que tengo un mayor dinamismo económico deberá repercutir en su recaudación de impuestos como el ISR o a través de los impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Especiales a la Producción y Servicios, por lo que se puede decir que en este rubro las entidades federativas más ricas reciben más dinero para su gasto de inversión.

Criterio Distributivo.- La fórmula que se usa en este criterio se basa en el número de población y el volumen de su territorio de cada entidad federativa, estas variables pueden usarse al mismo tiempo o solo una dependiendo de las circunstancias que representen, es por eso que, entidades como Sonora, Chihuahua o Ciudad de México, Guadalajara pueden recibir mayores recursos que otras de menor densidad territorial o poblacional como Colima o Tlaxcala.

Criterio Compensatorio.- El rezago, la marginación o la pobreza son elementos a considerar para este criterio, es decir, es un criterio opuesto al resarcitorio que toma en cuanto el nivel de desarrollo económico y no el de rezago o pobreza, este criterio, busca compensar a entidades federativas con mayor rezago social y pobreza, ejemplo de entidades federativas que año con año presentan rezagos importantes son Oaxaca, Chiapas y Guerrero entre otras entidades, de las cuales se ven beneficiadas por mayores recursos.

Criterio Histórico.- Las entidades federativas año con año reciben vía participaciones y aportaciones recursos para impulsar sus finanzas públicas y los

gastos de inversión, por lo que existe una base en el monto de los recursos del cual parten año con año, es decir, una entidad federativa no podrá recibir menos recursos al año anterior, con este criterio se busca que las entidades federativas puedan armar sus presupuestos anuales con mayor seguridad económica y solo en caso de existir una crisis económica importante podría ir a la baja, situación que no ha sucedido desde la instauración del Sistema de Coordinación Fiscal.

Criterio de Incentivo.- La federación año con año a través de sus órganos centralizados emite planes o programas que incentiven el desarrollo social y económico de rubros como educación, seguridad o fiscales, en dichos planes o programas pueden las entidades federativas adherirse a dichos programas y tomando como base los avances de cada uno de ellos es como podrán dotarse de mayores recursos, es decir se premia la capacidad de gestión de cada gobierno.

Criterio Equitativo.- En este criterio no existe ninguna variable a considerar, sino se parte de distribuir de manera igualitaria a todas las entidades federativas sin considerar ningún elemento.

CAPITULO 2. ANÁLISIS DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES Y SU IMPACTO FINANCIERO EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

En el presente capítulo se analizará de manera concreta a las participaciones ubicadas como Ramo 28 y a las Aportaciones denominadas como Ramo 33 del Presupuesto de la Federación; se determinaran su naturaleza jurídica, así como saber cómo ha sido su evolución histórica en el periodo de 2011 al 2016, concluiremos señalando su impacto en este periodo, para impulsar el desarrollo económico y social de las entidades federativas.

2.1. Naturaleza de las Participaciones Federales

Ahora bien, como se podrá apreciar la CPEUM de 1917 permite organizar a los poderes federales y a sus estados asociados en un sistema presupuestario estructurado a través de su Ley del Presupuesto de Egresos que cada año es creada y con ella se inicia propiamente la creación de un Estado federal. En este sentido Jacinto Faya Viesca escribió (1996): “La Constitución escrita es el indispensable documento que permite conocer con una absoluta precisión, la forma cómo están estructurados los poderes públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al poder federal y legitimar las competencias de los estados”.

Por otro lado, es importante establecer lo contemplado por el artículo 73 Constitucional, pues éste fija como facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y las contribuciones especiales a productos como la energía eléctrica, la gasolina, entre otros y en cuyo rendimiento deben participar las entidades federativas, precepto constitucional que establece a la letra en la parte que nos interesa lo siguiente:

“...Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica...”

Del citado artículo 73 encontramos que con este numeral se mantiene la concurrencia de facultades entre federación y entidades federativas, sin embargo, es importante establecer lo contemplado por el artículo 124 que reza a la letra lo siguiente:

“...Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...”

De la anterior transcripción podemos advertir que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, esto es, los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la CPEUM a los funcionarios federales.

Ahora bien, de una interpretación armónica entre el artículo 73, fracción VII, el artículo 124 Constitucionales, podemos observar la concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de ingresos.

Por su parte el artículo 117 y 118 establecen restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados y Distrito Federal, siendo necesario señalar lo contemplado por los citados ordenamientos:

“...Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Fracción reformada.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República...”

De conformidad con lo anterior se observa que; las entidades federativas tienen prohibido imponer gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; la entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera; la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga a través de aduanas locales requiera inspección o registro de bultos o exija

documentación que acompañe a la mercancía en su tránsito, entre otros; finalmente a los estados también se les otorgan facultades impositivas controladas por el Congreso de la Unión, ello de conformidad con el citado artículo 118, y para el supuesto de los impuestos de tonelaje, puertos y sobre importaciones o exportaciones.

Ahora bien, de todo lo antes descrito, se señala a la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, la norma jurídica secundaria y reglamentaria de las facultades concurrentes la que establezca de manera objetiva todo lo referente al SNCF a través de todo este sistema que se formaliza a través de los convenios de adhesión y de colaboración administrativa suscritos entre el gobierno federal con cada uno de los estados y municipios; en efecto, nuestro sistema mexicano, los Estados o entidades federativas y municipios reciben recursos a través de participaciones y aportaciones, siendo éstas últimas aquellas que constituyen recursos que la Federación encamina a los Estados mediante fondos que atienden necesidades específicas tales como la educación, salud, infraestructura urbana y seguridad pública, mientras que las primas corresponden a gastos no condicionados a los estados, tal y como lo señala el Manual de Transferencias Federales de la SHCP (2009) como el procedimiento específico para el cumplimiento de estos objetivos. El artículo 10 de la LCF establece que las entidades federativas se adhieren al SNCF a través de la firma a los convenios con la SHCP que deben ser autorizados o aprobados por las legislaturas estatales. Dicha adhesión otorga a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales el derecho de participar en el total de los impuestos federales y en otros ingresos que la ley señala.

El SNCF busca solucionar el problema de la concurrencia impositiva y la armonización de los sistemas fiscales en los tres órdenes de gobierno. La adhesión a este sistema se efectúa de manera integral, abarcando todos los ingresos de la federación que debe entregar a las Entidades Federativas.

Por lo que al existir todo un sistema debidamente sistematizado en donde los Estados ceden sus facultades impositivas a favor de la Federación y este a su vez se compromete a regresar lo recaudado a los primeros a través de dos grandes rubros que el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año establece como gastos no programables en los ramos 28 participaciones (R28) y Ramo 33, Aportaciones (R33).

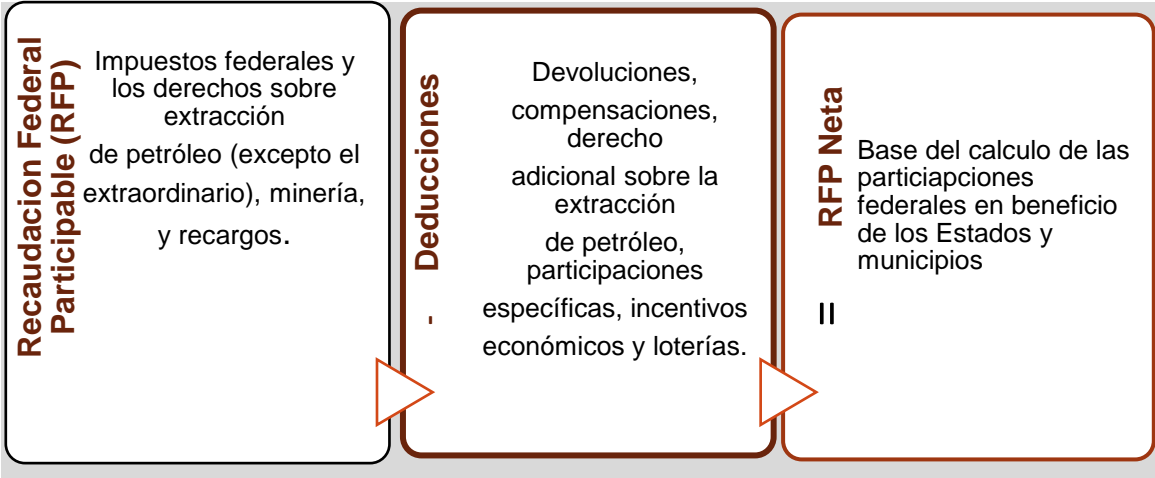
Sirva lo anterior a lo expresado por el autor (José Ayala Espino, 2001) al señalar que “el sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federales con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico social. Muchos esfuerzos se tienen que hacer para llevar a la práctica el mandato federal de la Constitución”.

De conformidad con lo anterior se concluye que: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la institución más importante del federalismo hacendario mexicano y que su principal objetivo radica en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que existen en materia de distribución de ingresos entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios; es por ello que el presente trabajo tiene como propósito en primera instancia desmembrar Constitucionalmente a las participaciones y aportaciones, para posteriormente establecer sus fundamentos legales, y finalmente mostrar el comportamiento de las participaciones federales (R28) del 2012 al 2016, así como el comportamiento de aportaciones federales (R33) del 2012 al 2016. Ramos que se establecen en el presupuesto de la federación para lograr un equilibrio de las finanzas públicas de los Estados y municipios en y disminuir las desigualdades de cada una de las regiones de México, tratando ambos R28 Y R33 también disminuir los altos índices de pobreza y marginación- al menos en el papel- de las entidades.

Al instituirse el SNCF las entidades federativas cedieron parte de sus potestades tributarias a la federación, derivado de esto, la federación se comprometió a regresar los recursos que obtuviera de la recaudación que logre año con año de diversos impuestos y derechos conocida como Recaudación Federal Participable (RFP) a las entidades federativas. La RFP se compone de diversos impuestos recaudados menos las deducciones que por ley deben hacerse durante un año fiscal, del resultado se determinaran los montos que por concepto de participaciones y aportaciones la federación transfiera a los Estados con los siguientes objetivos: reducir el déficit financiero, coadyuvar a abatir la pobreza, impulsar el desarrollo económico y sobre todo el generar una distribución de la riqueza nacional de una manera más equitativa y proporcional entre las entidades federativas y sus municipios. La RFP en resumen podemos representarla de la siguiente forma.

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

Figura 4. Recaudación Federal Participable

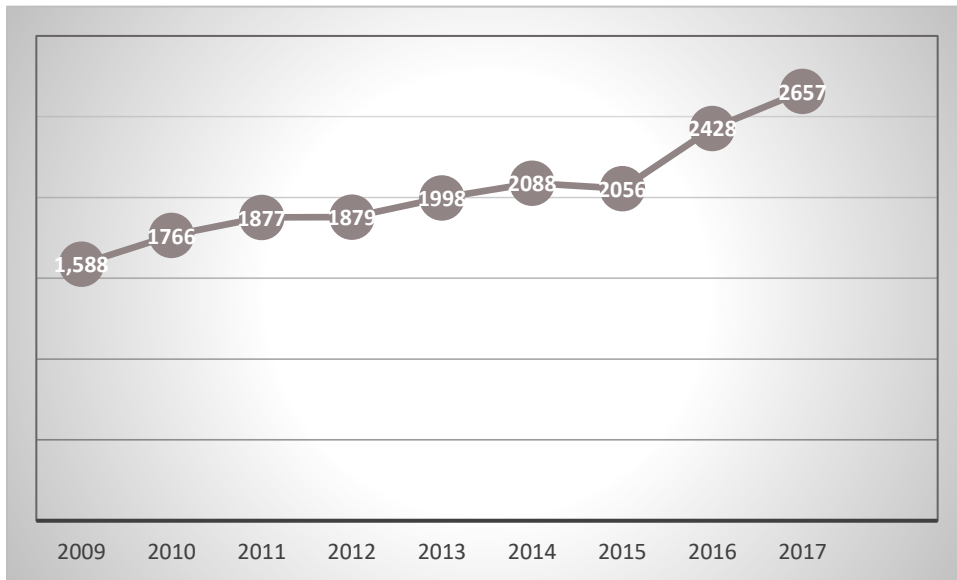


Fuente. Elaboración propia con información del Manual de Transferencias de la SHCP

La RFP cada año desde el 2009 ha tenido un ritmo de crecimiento sostenido de alrededor del 4.3 por ciento anual no obstante de estar sujeto a las variaciones económicas del país por fenómenos económicos internos como externos y al precio del petróleo, sin embargo esta se ha sostenido desde el 2009 hasta la presente fecha no obstante que los precios del crudo mexicano han ido a la baja, sin embargo este decremento se ha visto compensado por la miscelánea fiscal del 2014 y las coberturas petroleras que tiene adquirido nuestro país, tan es así que antes del 2015 los ingresos por petróleo representaban el 30 por ciento del total de nuestros ingresos y este ha pasado hacer solo el 13 por ciento, quitándose así un presupuesto basado en el petróleo, ya que en la actualidad de acuerdo a las Leyes de Ingresos de los años del 2012 al 2017, los ingresos por impuestos recaudados han pasado de 1,466,179.6 (2012) a 2,657.345.3 millones de pesos, siendo resultado hoy en día por un mayor ingreso del Impuesto Sobre la Renta y de las que el Sistema de Administración Tributaria ha señalado como históricas, ya que de acuerdo a la Ley de Ingresos del 2012, se programó un ingreso vía ISR por 747.986.1 Millones de pesos y para el 2017 el mismo cuerpo legal programó un ingreso vía ISR de 1,425,802 millones de pesos, es decir casi un 50% por ciento más en solo 5 años, siendo la causa la mayor fiscalización de los ingresos vía contabilidad electrónica, la creación de los Régimen de Incorporación Fiscal entre otras medidas, situación que ha beneficiado a la hacienda pública.

Es por eso que hoy en día la RFP está integrada por una mayor recaudación en los impuestos que la conforman como son: el ISR, el IVA y el IEPS entre otros, logrando con esto que en el periodo del 2009 al 2017 ha aumentado su volumen de manera considerable, alcanzando en un periodo de 1999 al 2010 según datos de (Cárdenas. 2015) un 400% de aumento de este gasto, siendo parte de las reformas al gasto social en nuestro país

Figura 5. RFP 2009-2017



Fuente. Elaboración propia con información la Cámara de Diputados

Del monto total neto que se recauda de la RFP se obtienen las Participaciones Federales o también conocidas como Ramo 28. El R28 se define como los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y Municipios adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales, mismas que se distribuirán mediante fondos integrados por reglas y formulas establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto Federal de cada año.

El Fondo General de Participaciones, tiene como su base legal en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, numeral que determina que estará constituido por el 20% del monto total al que asciende de la Recaudación Federal Participable (RFP), por lo que el total de los recursos que integran el fondo, se distribuye en cada Estado con una fórmula que les garantiza recibir las mismas participaciones nominales de las recibidas en el 2007, esto por norma y basado en el principio histórico que rigen a las participaciones, así mismo la LCF establece los mecanismos, fórmulas, principios, etc., que se toman en cuenta en la constitución

de cada uno de los fondos que integran a las Participaciones. El R28 en la actualidad está conformado por los siguientes fondos:

1. El Fondo de Fomento Municipal. regulado en el artículo 2-A fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal, y determina que se integra con 1% de la recaudación federal participable en la siguiente forma: a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; b) el 83% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley en comento.

2. Fondo de Fiscalización: regulado por el artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que establece que este fondo estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la Recaudación Fiscal Participable de cada ejercicio.

3. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: Dicho fondo se encuentra regulado en el artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que establece que el Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.6% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios: regulado por el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, precepto el anterior que señala que las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del IEPS, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto, conforme a las proporciones siguientes: a) El 20% de la recaudación, si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; b) El 8% de la recaudación, si se trata de tabacos labrados.

5. Incentivos a la venta final de gasolinas y diésel: Por su parte para la aplicación de las cuotas a la venta final de las gasolinas y el diésel, el Congreso de la Unión adicionó el artículo 2-A, Facción II de la Ley del IEPS.

6. Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos: El artículo 16-A de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo establece que las Entidades Federativas que celebren convenios de colaboración administrativa en materia de impuestos, así como registro y control estatal vehicular y como consecuencia de ello embarguen precautoriamente vehículos por tenencia ilegal en el país de los mismos, percibirán como incentivo el 100% de dichos vehículos u otros con un valor equivalente.

7. Impuestos Sobre Automóviles Nuevos: Por su parte el artículo 2, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, determina que las Entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos.

8. 0.136 de la RFP del Comercio Exterior: Por otro lado el artículo 2-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente: el 0.136% de la Recaudación Fiscal Participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la Entidad Federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

9. 3.17% del Derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo: Ahora bien el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente: con el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

10. Finalmente los Incentivos Económicos: Mismos que se integran como su nombre lo dice por los incentivos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, del Fondo de Compensación sobre Automóviles Nuevos y de otros incentivos, este rubro de manera coordinada lo ejercen tanto las entidades federativas como la Federación, sin embargo en la mayoría de los casos se han dejado a los Estados para que puedan obtener un ingreso que mejore sus finanzas públicas.

2.2. Las Aportaciones Federales.

Las aportaciones se encuentran reguladas en el Capítulo V de la Ley Federal de Coordinación Fiscal y en específico en el artículo 25 del citado ordenamiento, mismo que establece a la letra lo siguiente “Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:”

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; cuyo principal objetivo es garantizar el pago de la nómina de maestros de educación básica. En este es importante señalar que para el año 2014 hubo una importante reforma en esta materia, siendo el cambio sustancial el suprimirles a las entidades federativas las competencias para el pago de la nómina a los maestros pertenecientes a la educación básica, siendo un cambio político y financiero importante que entró en vigor para el 2015.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: Tiene como objetivo apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud de los Estados y sus municipios para afrontar el combate a enfermedades degenerativas así como campañas de salud y epidemias.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: mismo que busca incrementar la infraestructura social de las regiones marginadas pero de manera concreta proveer más y mejor infraestructura urbana como drenaje, agua, alcantarillado; este fondo toma en cuenta los índices de pobreza y marginación basado en datos de la Secretaria de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.

4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México: Cuyo objetivo es contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública, éste fondo también sirve para que los municipios puedan afrontar de manera inmediata algún problema financiero que surja de un crédito adquirido por los municipios

5. Fondo de Aportaciones Múltiples: Dicho fondo asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios en educación básica y superior, programas alimentarios y asistencia social a la comunidad en las Entidades Federativas.

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos: Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del CONALEP y el INEA, previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y los estados.

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal: tiene como finalidad crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social y; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: Cuya finalidad radica en fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman.

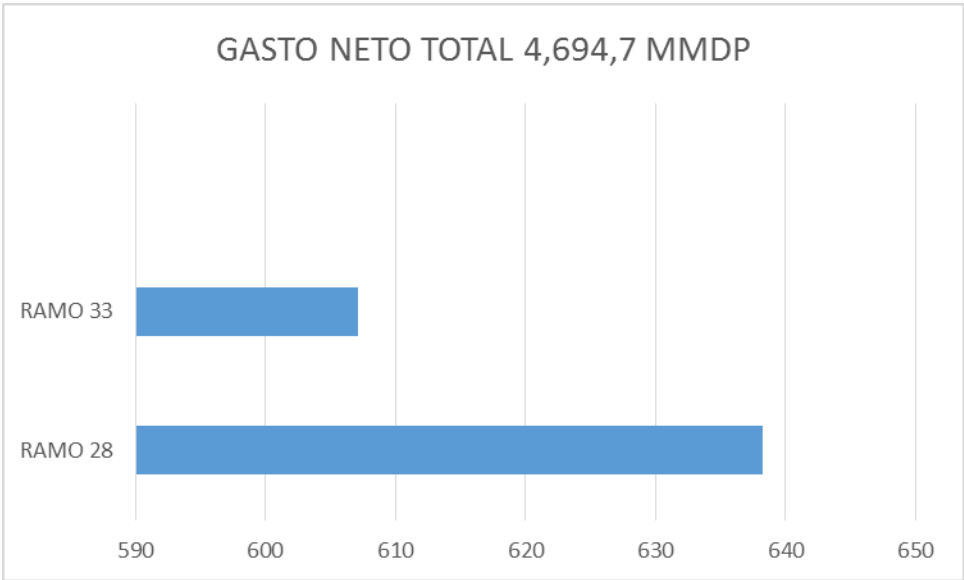
Una vez que sea descrito de manera resumida la forma en que se componen los fondos que integran a las participaciones y aportaciones ahora describiremos cómo han evolucionado cuantitativamente durante el periodo 2009-2017 a nivel de las entidades federativas en México.

2.3. Evolución histórica de las participaciones R28 durante el período 2012-2017.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015) de la Cámara de Diputados ubica a los R28 y R33 dentro del denominado gasto federalizado, esto es, son recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la hoy Ciudad de México en apoyo a sus finanzas públicas y desarrollo social y económico. El R28 es considerado dentro del gasto no programable, es decir por su naturaleza este ramo no se obligan a las entidades federativas para su aplicación, el cumplimiento de programas específicos del Gobierno Federal, y que se encuentran asociadas al cumplimiento de obligaciones financieras y la transferencia de Participaciones Federales para los Estados y Municipios, es decir cumplen con los objetivos del federalismo hacendario.

El R28 y R33, son gastos federalizados que según datos del documento de Finanzas y Municipios de México 2007-2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015) representaron el 79% del ingreso total de los Estados y el 70% de los municipios de México y de ahí su importancia, como ejemplo de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2015 (PEF 2015) el gasto federalizado representó 1,561.8 mmdp, de los cuales 1,245,367.4 00 representan en su conjunto el R28 y R33 es decir, casi una tercera parte del presupuesto total de 4.6 billones de pesos programados para el 2015 de acuerdo a PEF2015 representan los Ramos 28 y 33. Tal y como se explica en la siguiente gráfica.

Figura 6. Presupuesto Federalizado



Fuente: Propia con datos de PF2015

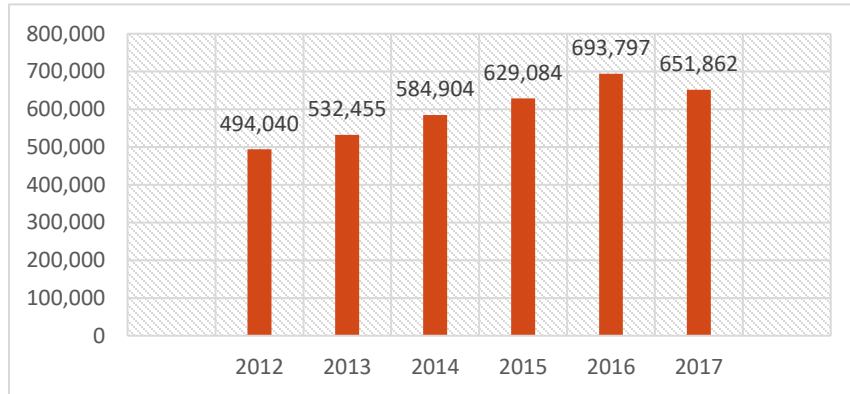
De los datos antes descritos se puede comprobar que el Sistema Presupuestario en México y dentro del marco del Gasto Federalizado, el R28 y el R33 ambos juegan un papel importante para las finanzas públicas de los Estados y Municipios, Bajo el esquema anterior, es claro que las entidades federativas

desarrollan una alta dependencia de las transferencias federales. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) durante el periodo del 2012 al 2017, del total de los ingresos de las entidades federativas, las participaciones federales representaron alrededor del 33%; y las aportaciones federales, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron de igual forma aproximadamente el 49% de sus ingresos totales; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 7% del total. Dicha estructura porcentual no ha variado mucho históricamente, ya que por ejemplo durante el periodo del 2012 al 2017, las participaciones R28 y las aportaciones R33, han representado para los Estados y Municipios el 80% de sus ingresos totales aproximadamente, y solo el 10% representan sus ingresos propios, esto quiere decir que en la actualidad existe una alta dependencia de los recursos federados de los Estados y Municipios.

De enero a diciembre de 2012, se pagaron preliminarmente participaciones en ingresos federales e incentivos económicos por la cantidad de 482,155.4 millones de pesos; para el 2013, se presupuestó un gasto programable vía participaciones 535,903.5 teniendo un crecimiento relativo. SHCP (2012 y 2013)

Para los años 2014, 2015, 2016 y 2017, el monto de las participaciones siguieron el mismo dinamismo a la alza que años anteriores, así tenemos que para el ejercicio fiscal del 2014 se programó un monto de 545, 578.4; para el 2015 591.357.1; en el año siguiente, es decir el 2016 fue de 616,286.7 y por último para este año del 2017 se programó en esta ramo 28, la cantidad de 651,861.7, siendo esta última una cantidad preliminar y dependerá de la Recaudación Federal Participable para el ejercicio fiscal del 2017, sin embargo por lógica siguiendo las dinámicas de años anteriores estas serán superiores al año inmediato anterior. Las cantidades expresadas todas ellas en millones de pesos representan un dinamismo hacia arriba importante y con ello debería generar más probabilidades de bienestar social y económico.

Figura 7. Evolución de participaciones 2012-2017



Fuente: propia con datos de la Ley de Ingresos de cada año

Ahora bien, una vez analizadas las cifras generales del R28 y como éstas han ido en un crecimiento sostenido en el periodo de 6 años, para entender y dar mayor sostenimiento a nuestro trabajo de investigación, veamos su comportamiento por cada uno de los fondos que lo integra solo en el periodo del 2012 al 2017.

Figura 8. Evolución de R28. 2012-2017

FONDO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FFM	19,508	21,272	23,257	23,422	24,282	26,654
FF	24,368	25,921	30,846	29,486	30,353	33,318
FEH	4,663	4,334	4,087	6,291	3,985	3,249
IEPS	9,078	9,686	10,407	11,689	12,062	12,923
IEPS GASOLINA	20,795	19,965	23,585	26,367	20,412	22,063
TENENCIA	2,985	1,367	803	686	0	0
0.136RFP	2,650	2,898	3,163	3,185	3,302	3,625
DAEP	370	343.2	317	404	0	0
ISAN	7,844	8,326	8,578	9,448	9,582	0
INC.ECO	10,542	11,801	11,964	15,998	0	0
F.REPECO	0	0	1,606	1,909	2,290	2,029
F.ISR	0	0	0	30,586	62,200	76,469
F.CONVENIO	0	0	0	0	15,463	17,911
F.GENERAL	391,207	462,538	466,283	469,609	489,849	528,169*
F.COMP.	0	0	0	0	0	4,902
TOTAL	494,040	532,455	584,904	629,084	693,797	651,862

Fuente: Propia con datos de INAFED y SHCP

De los datos descritos en la figura 8, se observa que el comportamiento de cada uno de los fondos que integran el R28 mantienen una alza sostenida en un periodo de 6 años que se analiza, salvo el fondo de tenencia y el de exportación de hidrocarburos, han ido en disminución por la derogación y por la caída del precio del petróleo respectivamente, a excepción de estos, todos los fondos siguen con una tendencia hacia arriba en beneficio de las arcas financieras de los Estados, destacando que en el 2014 y 2015 se generaron cambios importantes el R28 al crearse otros 2 fondos denominados Fondo de Compensación de REPECOS e intermedios y el Fondo de ISR, ambos surgen como consecuencia de las reformas fiscales y de la nueva política fiscal del gobierno en turno que trajo como consecuencia que a partir del 2014 la derogación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) para dar paso al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), sin embargo y a pesar de estas reformas el R28 no sufre afectación alguna cualitativa en perjuicio de las entidades federativas, sino al contrario se otorgan mayores recursos a cada una de las entidades para que estas a su vez puedan realizar inversiones de acuerdo a las necesidades de cada Estado y con base a sus leyes, formulas o mecanismos previamente establecidos en sus leyes hacendarias para la distribución de estos recursos hacia sus municipios.

2.4. Evolución histórica de las Aportaciones (R33) durante el período 2012-2017

Como anteriormente se afirmó, el R33, es un ramo que la teoría presupuestaria lo llama “Ramo Etiquetado”, es decir son recursos provenientes de la Recaudación Federal Participable y que la federación distribuye a todos los Estados en base a los mecanismos y fórmulas previamente establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. El R33, sirve a los Estados y a sus municipios para enfrentar problemas financieros en las inversiones que hagan para el desarrollo económico y social en sus demarcaciones territoriales, para ello se han generado formulas a través de las cuáles se trata de hacer una distribución justa y equitativa en todos los Estados, para ello se utilizan datos como el crecimiento del Producto Interno Bruto

(PIB), su nivel de recaudación del impuesto predial, los avances en materia de fiscalización y recaudación de sus impuestos estatales y los federales coordinados, sus avances programáticos en la lucha en contra de la pobreza y la marginación, la disminución de la inseguridad pública, el desarrollo educativo, la población existente, entre otros componentes o elementos que sirven de base para determinar el monto que se les asigna o transfiere a cada uno de ellos.

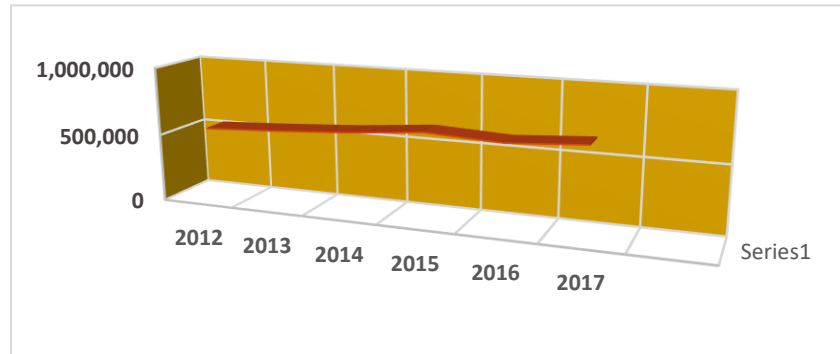
Es importante destacar que las aportaciones R33 a diferencia de las participaciones R28, no son recursos soberanos, es decir son recursos que le pertenecen a la federación sin embargo en el marco del federalismo hacendario es un derecho a que tienen los Estados para ayuda a sus finanzas públicas; derivado de esta característica los Estados y sus municipios deberán rendir cuentas en la ejecución de estos recursos a la federación y con base a la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y demás leyes secundarias federales existente que regulan estos recursos.

Las Aportaciones (R33), pertenecen al denominado gasto programable, por lo que su asignación se considera como una provisión programada que deberá cumplirse independientemente de la evolución de la RFP o de cualquier variable y a diferencia de las participaciones, los recursos de este ramo es etiquetado, es decir tiene un objetivo específico de los cuales los Estados y Municipios deben ejercerlo de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables sobre todo de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones por lo tanto sirven para impulsar el desarrollo económico y social de los Estados y sus municipios en rubros como la educación, infraestructura urbana básica, combate a la pobreza y marginación, al sistema de salud, seguridad pública, y así poder solventar el pago de créditos adquiridos por los municipios a la banca de desarrollo y privada.

Una vez descrito las características de esta Ramo 33, pasamos analizar cómo ha sido el comportamiento histórico de las aportaciones en un periodo de 6 años (2012-2017) en beneficio de los Estados y sus municipios.

Figura 9. Evolución Histórica R33 2012-2017



Fuente: propia con datos del INAFED y SHCP

Se observa que: el R33 al igual que el R28, año con año, han ido en aumento en beneficio de los Estados y sus municipios, de la gráfica anterior inmediata se puede ver que: en un periodo de 6 años, el aumento cuantitativo asciende aproximadamente a 106,505.55 millones de pesos, esto quiere decir que ha habido un aumento porcentual de 6% aproximado y sostenido en un periodo de 6 años, lo que representa un aumento del 30%.

Por lo que hace a cada uno de los fondos que integran el R33, su evolución histórica ha sido al igual que las participaciones hacia arriba, teniendo una dinámica constante desde su época de creación dentro del sistema del gasto social implementado desde 1995, donde se federalizó los programas de sociales federales hacia los gobiernos estatales y municipales, pero sin ningún control en la fiscalización de los recursos, transparencia en su ejecución lo esos ámbitos de gobierno lo que trajo aparejado el mal uso y poco eficiente de estos recursos hasta nuestros días.

Figura 10. Evolución histórica R33 por fondos

FONDO R33	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FAEB/FONE	311,026	324,615	339,078	378,566	343,067	355,903
FASSA	66,292	68,604	74,367	81,502	82,445	87,686
FAIS	49,499	53,090	57,912	58,503	61,419	67,420
FAM	16,117	17,286	18,637	18,827	19,765	21,696
FAFM	50,732	54,414	58,666	59,263	62,218	68,297
FASP	7,373	7,631	7,921	8,191	7,000	7,000
FAETA	5,511	5,542	5,909	5,819	6,373	6,540
FAEET	27,719	29,731	32,054	32,380	33,995	37,316
TOTAL	536,281	560913	594544	643051	616282	651858

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP

De la anterior tabla se resaltar que el fondo que más recibía recursos era el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), esto era así derivado de la reforma educativa de 1993 emprendida por el entonces Presidente de la Republica Carlos Salinas de Gortari, el cual impulsó la federalización del sistema educativo nacional y entregó la mayoría de recursos a los Estados para que estos a su vez asumieran las responsabilidades de inversión en cada uno de sus territorios, por lo que a partir de ese año los Estados tuvieron plena responsabilidad de hacer frente al gasto de este fondo. Este fondo como bien sabemos estaba destinado –entre otras cosas- para el pago de salarios de maestros inmersos en el sistema de educación básica (kínder-primaria-secundaria), el cual según datos de la misma secretaria representaban el 90% del gasto total de este fondo, es por eso que este tenía los mayores recursos del R33, sin embargo y de los resultados a nuestro sistema educativo este fue un fracaso que hizo que para el 2014 se reformara la LCF, a fin de suprimir este fondo y asumir ahora (a partir del 2015) el pago de los salarios a maestros por la federación por los malos usos que la mayoría de los Estados hizo por un periodo de 22 años en donde existió pagos de salarios a maestros inexistentes o simplemente que no laboraban para los fines que fueron contratados, tal y como así ha sucedido en Estados como Oaxaca, Guerrero y Michoacán principalmente.

En segundo lugar se encuentra al Fondo de Aportaciones a la Salubridad y Asistencia por el monto de recursos que recibe y en tercero el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social en grado de importancia, este último sus recursos están encausados a promover la inversión en infraestructura básica como drenaje, agua, alcantarillado, etc.

De manera general se sabe entonces que el R33 tiene su importancia en la generación de desarrollo económico y social en el presupuesto de gasto en México, su naturaleza es consolidar las finanzas de los Estados y Municipios, sin embargo esto no ha sucedido como más adelante describiré, pero por ahora señalamos que este ramo si ha tenido aumentos considerados año con año de manera considerable (ver figura 3), que deberían de repercutir de manera positiva en cada Estado y Municipio de manera inmediata.

Como anteriormente se describió, las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y sus municipios representan un ingreso cuantitativamente significativo del total de los ingresos que perciben cada uno de ellos.

Figura 11. Ingresos de las entidades federativas



FUENTE: Elaboración propia

Como podrá observarse, el comportamiento de las participaciones en el periodo del 2009 al 2017, se han mantenido a la alza de manera regular, esto ha llevado a que los estados y municipios reciban año con año más recursos de los llamados RFP o gasto federalizado a través del R28, sin embargo los recursos que le llegan no han tenido un impacto considerable en la mayoría de las entidades y municipios en su desarrollo económico y social, sino todo lo contrario ha resultado esta forma de transferencia de los recursos federalizados, vemos los siguientes datos que señala el Manual de Transferencias de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el 2012. De acuerdo a cálculos propios del INAFED – considerando los datos definitivos de los ejercicios fiscales de 2008 a 2013 publicados por el INEGI sobre finanzas municipales– en promedio, los municipios mexicanos dependen en un 81.1% de los recursos federales, frente al 10.1% que representan en promedio los ingresos propios directos en el total de sus ingresos. No obstante, como sucede cuando se analiza la realidad municipal bajo cualquier perspectiva, existe una gran heterogeneidad en lo que al grado de autonomía financiera para cubrir sus gastos operativos se refiere (porcentaje de ingresos propios frente al gasto corriente), ya que sólo aproximadamente el 1% de los municipios del país tienen capacidad para cubrir más del 75% de sus gastos operativos con ingresos propios; es decir, sólo ese 1% (21 municipios) cuenta con un grado muy alto de autonomía operativa. Otro 2% de los municipios del país (26 de ellos) es capaz de cubrir entre la mitad y tres cuartas partes de sus gastos operativos con ingresos propios; es decir, tienen un grado de autonomía operativa ALTO. Hay un 7% (103 municipios) que sólo podrían cubrir entre un cuarto y la mitad de sus gastos operativos haciendo uso de sus ingresos propios; es decir, tienen un grado de autonomía operativa MEDIO. Hay otro conjunto de municipios con un grado de autonomía operativa BAJO; se trata del 19% de los municipios analizados, que sólo pueden cubrir entre el 12.5% y 25% de sus gastos operativos con ingresos propios. La gran mayoría de los municipios del país, sin embargo, sólo serían capaces de cubrir un porcentaje inferior al 12.5% de sus gastos operativos con ingresos propios. Este último sector de los municipios del país, donde se ubica el

71% de ellos (1071), tiene pues un grado de autonomía operativa muy bajo, ya que depende casi en su totalidad de las transferencias federales y estatales para cubrir su gasto corriente. Manual de Transferencias (SHCP) 2012.

Una parte importante del presente trabajo es conocer como han ido evolucionando los R28 Y R33 históricamente y poder hacer un comparativo con los índices de desarrollo económico y social que ha tenido nuestro país en éste periodo y así poder entender por qué de nuestra propuesta.

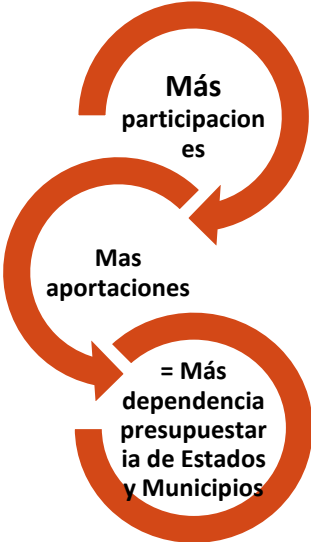
Las participaciones como ya se describió anteriormente, representan recursos soberanos que las entidades federativas tienen por haber cedido parte de sus facultades impositivas y recaudatorias a la federación sobre impuestos que originariamente les correspondían, es por eso que estas, un rasgo que las distingue es que tienen una base presupuestal (ósea un mínimo) para cada Estado en cada ejercicio fiscal, es por ello que los Estados cuentan con un recurso mínimo para cada año y este podrá ir aumentando si es que cada uno de ellos cumplen con los requisitos que impone la Ley de Coordinación Fiscal y de acuerdo al fondo respectivo.

Año con año y de acuerdo a la RFP el Ramo 28 Participaciones ha tenido una evolución histórica en un periodo de 5 años de manera positiva y de consideración, ya que los recursos que se han destinado a cada uno de los fondos que lo integran han tenido un aumento aproximado del 75% de en un periodo relativamente corto como el que se estudia (5 años), sin que exista un impacto positivo cualitativo en el impulso económico y social en nuestro país. Veamos la siguiente tabla que nos explica de manera concreta lo antes afirmado.

Para saber cuál es el grado de dependencia financiera de las entidades federativas y los municipios se deben dividir los recursos que reciben estos vía participaciones con los ingresos que haya obtenido vía sus ingresos propios en un año ejercicio y se obtiene su cociente. Ahora bien basándose en esta ecuación

podemos inferir que desde el año 2013 hasta el 2014, la dependencia financiera de los Estados y Municipios se ha agudizado año con año, representando el mayor volumen de los ingresos en cada uno de ellos y generando una dependencia económica a los recursos federales lo que ha ocasionado pasividad en la recaudación.

Figura 12. Ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración Propia

CAPITULO 3. IMPACTO DE LOS RAMOS 28 Y 33 COMO PARTE DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO BASADO EN EL MODELO DENOMINADO: NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL (NEI)

En este penúltimo capítulo, se hace un análisis e interpretación cuantitativo del impacto que han tenido los R28 y R33 en el desarrollo económico y social de México, ubicando primeramente a estos dos ramos dentro del Sistema Presupuestario en México y a la vez haciendo un análisis institucional en sus dos instituciones denominadas: instituciones formales e instituciones informales y, así saber, cuáles han sido los costos de transferencia, cuánto nos ha costado como país, instrumentar estos dos ramos (R28) y (R33) y comprobar las variables dependientes propuestas

3.1. Concepto de Nueva Economía Institucional.

En los dos anteriores capítulos se describió con amplitud el marco teórico en que se basa la presente investigación, ahora es necesario saber de manera concreta y cuantitativa, cuáles han sido los resultados en el marco del federalismo hacendario y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de los recursos entregados por los R28 y R33, para ello he elegido hacer este análisis en un modelo usado en materia económica por considerarlo que se puede usar para el análisis de cualquier sistema fiscal, tal y como nos lo señala (Corral, 2002), la Nueva Economía Institucional (NEI) puede aplicarse al analizar un elemento fiscal, como institución perteneciente a la hacienda pública de un país.

Una vez aclarado porque el uso del método de la NEI en nuestro trabajo, será ahora importante conceptualizar este método partiendo de describir sus elementos en su génesis dentro de la economía, debiendo prevenir que no se

pretende hacer un estudio profundo, sino solo conceptual para un mejor entendimiento de lo que se pretende.

Es importante destacar que la NEI es un método que evoluciona a la denominada Vieja Economía Institucional y que su fundamento de estudio se basa en analizar aquellas instituciones denominadas formales e informales. La NEI es un método de análisis de las economías de un país determinado ideados por (Coase, 1960), (Douglas C. North 1993) y (Foruboth y Richtel (1997), todos ellos premios nobeles de economía por dichos trabajos. Es por eso que la NEI, irrumpen en el concierto de las teorías del conocimiento económico para explicar el comportamiento de los agentes económicos, proponiendo como atinadamente lo describe (Williamson, 2000) ¿por qué las instituciones económicas han surgido de esta manera y otra?, este mismo autor de manera general expone que la NEI analiza cuatro niveles como son: a) de incrustación social comprendiendo las costumbres, tradiciones y cultura; b) Instituciones como pueden ser leyes, normas, poderes de un Estado; c) Gobierno en lo referente a las reglas que este establece y d) la asignación de recursos.

Figura 13. Niveles de análisis de la NEI



Fuente. Elaboración propia sobre datos de "The New Institutional Economics" Journal of Economic Literature, Volumen XXXIII. 2000.

Por lo tanto, la NEI a diferencia de la economía ortodoxa que solo toma en cuenta las leyes del mercado y sus elementos, ésta amplía su campo de estudio e incrusta en su análisis el elemento social, es decir, el estudio de una economía de

un país debe ser construida teniendo en cuenta los determinantes básicos de las instituciones tanto del presente como en su desarrollo, como: las reglas de la política, los derechos de propiedad y las normas tal y como lo señaló (North, 1981).

Para entender más sobre la NEI es necesario partir del análisis del concepto de institución o instituciones, para tener un marco teórico amplio de este método de análisis. Las instituciones de acuerdo a (North, 1981) son “regularidades en las interacciones repetitivas entre individuos, que proveen un marco en el que van actuar las personas, las instituciones no son personas, son costumbres, reglas que provocan incentivos o desincentivos”. Una institución por lo tanto se puede considerar como el mecanismo de una sociedad determinada para regular sus interacciones ya sea gobierno individuo o individuo a individuo, por ejemplo en el campo del Derecho Civil tenemos la Institución del Derecho Personal que asegura los derechos de las personas frente a terceros o ante el mismo Estado, en materia fiscal tenemos la Institución de las contribuciones que garantizan un medio de ingreso para el Estado para distribuirlo de manera equitativa (al menos en teoría) y para su propia subsistencia, así como instituciones gubernamentales en un sentido más amplio. Es por eso que las instituciones deben basar su actuar en elementos determinados y en beneficio de sus creadores, generando y asegurando para ellos políticas encaminadas a asegurar los derechos de las personas.

Figura 14. Elementos en que se basa la NEI para analizar las instituciones

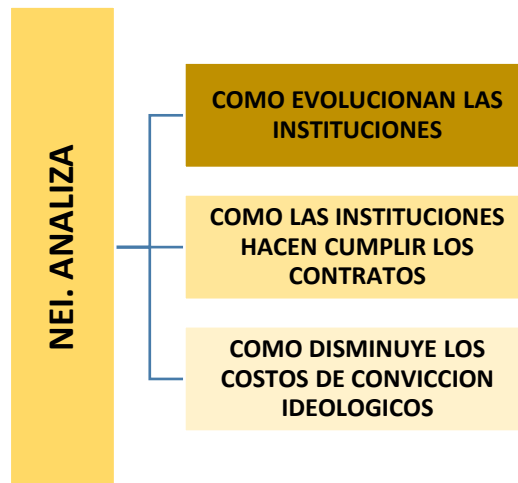


Fuente. Elaboración propia con base a Douglas C. North.

La conceptualización de las instituciones puede ampliarse con base a los argumentos de (Cárdenas y Ojeda, 2002) expuestos en la Revista de Economía Institucional, donde de manera precisa nos da un enfoque más concreto, señalando que: como “institución” para los fines de las NEI, “es un conjunto de reglas formales e informales a través de las cuales se rige un proceso de interacción humano” , en esta misma idea (North,1993), señala que las instituciones son los límites concebidos por el hombre para estructurar su propia interacción. Basado en este concepto de institución se puede observar que se utilizan como parte de una institución los conceptos de “reglas Formales” y “reglas Informales”, considerando que las primeras son creadas por una autoridad con un objetivo específico y en forma deliberada como pueden ser: normas jurídicas, normas políticas, sistemas judiciales, sistemas económicos, sistemas fiscales, sistemas presupuestales y contratos, estas reglas de acuerdo a (North, 1983) pueden hacer cambios de manera inmediata a través de los procesos previamente diseñados por las mismas instituciones; por otra parte tenemos a las reglas Informales que surgen de la sociedad en base a su propio interés como pueden ser las costumbres o aspectos culturales en un sentido amplio de los cuáles no pueden ser modificados inmediatamente, sino de manera gradual y muy lenta.

Es importante destacar que a diferencia de la teoría neoclásica de la economía que no se ocupaba de las “reglas informales”, la NEI adopta para su estudio de manera preponderante a éstas, considerándolas de suma importancia para el análisis de un sistema económico como variable dependiente, ya que las instituciones cumplen una función determinante en un Estado y la sociedad al guiar los comportamientos de todos, por lo que al ser ignoradas no permitía saber los orígenes de un fenómeno económico y mucho menos su posible solución, es así como la NEI propone el análisis de los fenómenos económicos teniendo como objetivos el estudio de las instituciones formales e informales representados en la figura 15.

Figura 15. Objetivos de la NEI



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Revista Libertas 12, “NEI” Douglas C. North, 1990

No obstante de todo lo anterior se destaca que las instituciones se creadas por los miembros de un Estado a fin de obtener logros específicos, sin embargo puede darse el caso que un país determinado existan grupos (políticos, económicos y hoy en día también los medios de comunicación) que contando con mayor información o tergiversando a esta, secuestren las instituciones o las manipulen en su propio beneficio o beneficio privado, generando con ello una mala percepción de las mismas, como es el caso en México donde en una aparente convivencia basada en instituciones grupos políticos, económicos y medios de comunicación han sometido a sus intereses instituciones como Instituto Nacional Electoral, el Congreso de la Unión, sistemas fiscales y la Ley de Telecomunicaciones respectivamente.

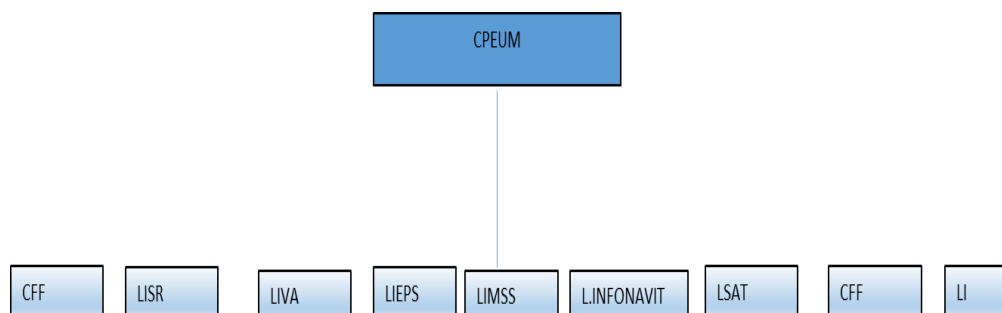
3.2. Las Instituciones Formales e Informales en el Sistema Fiscal Mexicano.

Una vez conceptualizado la NEI, se pasa a utilizar su marco de estudio a nuestro Sistema Fiscal Mexicano (SFM), debiendo para ello primero señalar que entendemos de éste y cómo se integra de manera general y de ahí enfocarnos al objetivo primordial de este trabajo.

I. Instituciones Formales del Sistema Fiscal Mexicano.

Se considera como sistema fiscal al conjunto de normas e instituciones que regulan el ingreso, la administración y los gastos de los recursos obtenidos por el Estado a través de las técnicas fiscales previamente establecidas, debiendo destacar que todo sistema fiscal deviene de la Política Económica de cada país y de ahí se deriva la Política Fiscal con base a su sistema. El sistema fiscal por lo tanto tendrá como principal objetivo generar normas y técnicas fiscales para la obtención de recursos vía ingresos tributarios y no tributarios, así como la forma del gasto público a través del gasto programable y no programable; para lograr estos objetivos el Estado a través del gobierno disponen de instituciones tanto para la obtención de recursos como para su administración y posterior gasto, siendo importante para nuestro trabajo las últimas pero sin dejar de mencionar a aquellas instituciones que coadyuvan al gobierno en su obtención y administración tal y como lo ilustro en la figura 16, donde se observa cuáles son las instituciones vigentes en la obtención de recursos.

Figura 16. Normas Jurídicas del SFM

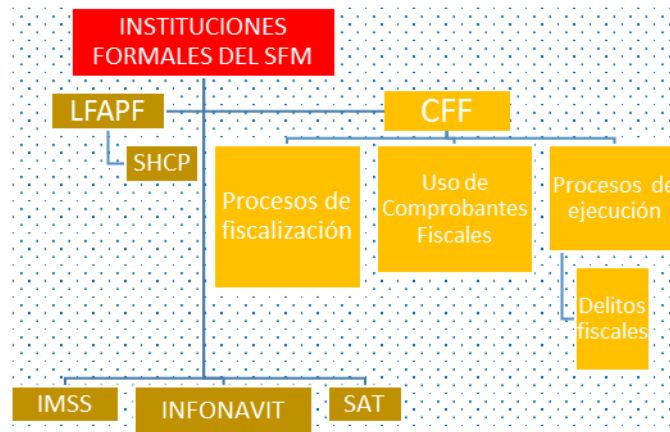


Fuente: Elaboración propia

El Gobierno Mexicano ha creado instituciones formales, así como de las técnicas fiscales apegadas en la Ley de la Administración Pública Federal y Código Fiscal de la Federación a fin de llevar a cabo una parte de la Política Fiscal, en su vertiente recaudación, ambas instituciones se representan en la figura 17, las cuáles

son las encargadas de generar mecanismos de fiscalización para lograr la mayor recaudación posible.

Figura 17. Instituciones con fines recaudatorios del SFM



Fuente. Elaboración propia con datos de la LFAPF Y CFF

Las instituciones fiscales recaudatorias conforman una organización debidamente estructurada por individuos encargados de aplicar y elaborar las normas fiscales, proponiéndose regular a los agentes económicos, imponiendo para ellos, un conjunto de obligaciones de fondo (pago de impuestos) y forma (hacer declaraciones, llevar contabilidad, etc.) para hacer cumplir las leyes fiscales, siendo primordialmente la SHCP la encargada de llevar a cabo esos fines.

Es importante destacar en este contexto, los señalamientos vertidos por (Caballero, 2002) en su artículo publicado en la Revista de Comercio Exterior referente a las instituciones formales de un sistema fiscal el cual destaca que: el Estado es una organización con el monopolio legítimo de coercibilidad para hacer cumplir las leyes en un área geográfica determinada, imponiendo para ello un sistema fiscal impositivo, sigue rezando que, existen dos modelos de Estados en un sistema fiscal, uno considerado como Estado Explotador del grupo o clase social que lo sostiene, aquí el fisco está al servicio del Estado y, por otra parte encontramos un Estado Equitativo el cual teniendo también el monopolio coercitivo,

sin embargo este busca maximizar la riqueza para la sociedad es decir un Estado que respeta la institución contractual a la que se refiere la NEI con el objetivo de determinar el tamaño del Estado y es la sociedad la que goza de un mayor residuo fiscal, este Estado equitativo con su actuar genera: reducción de costos de transacción en la recaudación y aplicación del gasto, aumenta o genera mayor productividad y con ello mayor recaudación y más aún, aumenta la base impositiva, contrario a los Estados explotadores o depredadores, los cuales se convierten en Estados burocráticos y de autocracia, donde estos deciden el tamaño del mismo y se quedan con las rentas generadas por los individuos, generan desconfianza, defraudación y evasión fiscal, punto importante para este trabajo al momento de ejercer el gasto ya que la NEI entra al análisis de estos fenómenos culturales y axiomáticos, es decir interpreta las normas sociales como son las normas que premian el cumplimiento o su castigo, así como las conductas aceptadas por la sociedad, en el primer caso (Estado equitativo) existen más disposición al cumplimiento de las obligaciones fiscales contrario al segundo (Estado depredador).

Ahora pasaremos a analizar cuáles son las Instituciones Informales del SFM, siguiendo en el uso del método propuesto por la NEI.

II. Instituciones Informales del Sistema Fiscal Mexicano.

Se inicia diciendo que el Capital Social tiene una estrecha correlación con las cuestiones tributarias (modelo de la NEI) al momento de diseñar y establecer una política fiscal, seguir considerando lo contrario, llevaría a generar mayores probabilidades de políticas fiscales erróneas y antidemocráticas, tal y como ha venido sucediendo en nuestro país; es por eso, que se hace necesario considerar al capital social al momento de establecer una política fiscal, para ello se deberá medir: el grado de confianza y las normas cívicas de cooperación que prevalecen al momento de hacer una política fiscal tal y como atinadamente lo describe (Burky y Perry, 2000) en su análisis institucional de la Administración Pública, es decir considerar al Capital Social como una variable en la instauración de políticas fiscales

conllevaría a un mayor cumplimiento en las obligaciones fiscales, generando un mayor beneficio a un Estado, (Coleman, 1988) señalaba la importancia del estudio del Capital Social en una economía, ya que este concepto agrega recursos o potenciales que se vinculan con la posesión de las personas, generando accesos directos a los recursos o a mayores recursos a cada persona que los vinculaban entre sí, es decir entre mayor capital social exista en una población determinada, mayores beneficios. (Bourdieu, 1979) externo que el capital social exige el cumplimiento de una obligación y en caso contrario se le sanciona con mecanismos comunitarios o el ostracismo (expulsión del grupo) haciendo el uso del poder comunitario.

Para (Tello, 2015), “en México se ha asumido que las leyes impositivas se cumplen en la lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en que se desenvuelven los individuos. La omisión de las instituciones informales (reputación de la autoridad fiscal y credibilidad de la política fiscal) ha significado una limitada e ineficiente recaudación tributaria”, esta política fiscal es la que prevalece en nuestros días en nuestro SFM, es decir se deben observar las complejidades históricas e institucionales que prevalecen en los contribuyentes, por ejemplo la percepción de que los grandes contribuyentes pagan menos que los pequeños es un asunto a tomar (Tello, 2015)

Como puede observarse, el Capital Social representa una forma de control interna entre los asociados, representa una forma comunitaria de llevar a cabo las mejores conductas basadas en la cooperación y confianza entre ellos, sin dichos elementos se generan sociedades injustas y menos solidarias, ya sea por la percepción negativa de quien maneja recursos, así como de quienes se benefician.

En materia fiscal esto lo podemos entender a través del conocimiento que se tiene sobre la percepción que la población tiene sobre el SFM.

Por lo anterior traigo a este trabajo de manera preponderante un análisis de la percepción de los mexicanos sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales, donde nuestro país se encuentra entre los países con mayor evasión fiscal, alcanzando un 30% a 40 porcentual en este rubro, de los cuales no se considera a la elusión fiscal que año con año aumenta en su uso (Casar, 2013).

El incumplimiento de las obligaciones fiscales según (Casar,2013) se deben a diversas variables de carácter social y de percepción, por ejemplo señala que la voluntad y la coercibilidad deben existir de manera conjunta para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, sin la existencia de alguna de estas dos, se generan mayores índices de evasión fiscal, también se consideran causas de este fenómeno fiscal a las determinaciones que pueden tener los ciudadanos sobre los siguientes temas: a) el conocimiento de la población sobre sus obligaciones fiscales; b) la percepción de justicia del régimen tributario; c) la imagen del uso de los recursos públicos y c) el riesgo al castigo por la evasión o defraudación fiscal.

Respecto al inciso a) existe un 45% de la población que no conoce de manera puntual cuales son los impuestos que paga o debería pagar, así mismo la población considera que el cumplimiento de las obligaciones fiscales es muy complejo, tan es así que México se encuentra en el lugar 107 de 185 naciones en materia de facilidades fiscales.

Respecto al Inciso b) si se considera que el sistema tributario es justo, el 61 % de la población considera que no, y que solo beneficia a los más ricos el 64% de la población a si lo considera, otro dato demoledor es que el 70% de los encuestados considera que la evasión fiscal no se castiga, siendo el motivo importante las influencias políticas y el dinero que tenga el evasor.

Respecto al inciso c) existe una mala imagen acerca del uso de los recursos públicos o mejor dicho poca información respecto donde van a parar los recursos recaudados, ya que la mayoría de la población considera que se cobra impuestos

para el pago de salarios de la burocracia o la corrupción, generando que caso el 62% de la población considere que los impuestos son demasiados altos.

Por último en el inciso d) respecto la percepción sobre el castigo a la evasión fiscal, el 89% de la población considera como viable la evasión fiscal y manifestó conocerla en sus diversas formas como: aumentando los gastos, compra de facturas, etc., pero lo más graves es que el 93% de la población no obstante de saber que es un delito evadir impuestos considera que es válido esta opción para el ahorro del dinero

Como puede observarse en párrafos anteriores, son elevados los porcentajes que presenta la población en México acerca del incumplimiento de las obligaciones fiscales, es decir una institución informal para la NEI es saber qué tanto de Capital Social existe en un país como es la confianza, siendo el porcentaje mayor el de desconfianza que prevalece hacia el Sistema Fiscal Mexicano. El nivel de recaudación fiscal está determinado por diversos factores técnicos-económicos, sin embargo también pasa por el tamiz socioeconómico como el costo beneficio de pagar impuestos o la amplitud de la informalidad económica, y la más importante la percepción que se tenga sobre la justicia del régimen fiscal y el adecuado uso de los dineros aportados vía contribuciones mediante el retorno de más y mejores servicios públicos por el gobierno, temas de índole cultura y de reputación al gobierno que prevalecen hoy en día en nuestro país. La resistencia a pagar impuestos es mayor mente aceptada por la población (Casar, 2013)

Sin embargo también existen otras variables que determinan el no o si del cumplimiento del pago de impuestos como son: a)

La cooperación cívica de la sociedad, el grado de cooperación entre individuos se debe tomar en cuenta al momento de hacer una política fiscal y así estaremos en mayor posibilidad de la oportunidad de su éxito, sino es así, seguirá pasando lo que hasta ahora, políticas fiscales inciertas, inequitativas y encaminadas

a favorecer a solo un grupo (ejemplo de ello sería lo que antes se conocía como el régimen de consolidación fiscal que beneficiaba a grandes consorcios en perjuicio de la hacienda pública, o aquellas políticas de fiscalización encaminadas a generar un “terrorismo fiscal” a pequeños contribuyentes o a pequeñas y medianas empresas o la obligación de las personas físicas localizadas en el Régimen de Incorporación Fiscal para hacer sus declaraciones y llevar la contabilidad a través de medios electrónicos cuando de acuerdo al INEGI (2015) , el 39.2% de los hogares cuentan con servicios de internet, factores que generan un SFM injusto, arbitrario y corrupto.

Para el caso de México, considero que estamos ante la presencia de un Estado depredador, ya que existen instituciones fiscales obligatorias para un grupo reducido que generan las rentas, tan es así que la base impositiva (ISR) es menor a la informalidad, ya que esta última oscila alrededor del 57% de la población económicamente activa (PEA) ubicada en la economía informal, entendiéndose esta, como aquella actividad que genera un ingreso por su actividad pero no paga contribuciones o no está inscrita a algunos regímenes de seguridad social, debiendo agregar a este fenómeno económico la corrupción y los altos costos de transacción que tiene nuestro país al establecer una política fiscal, ubicándose México de acuerdo a la OCDE en el lugar 118 de 189 de los países pertenecientes con mayores costos de transacción. Su importancia radica en que la política tributaria debe concebirse de manera integral a la política del gasto público (Tello, 2015)

3.3. Como se integran las Instituciones formales e informales de las Participaciones y Aportaciones

Se describió en párrafos anteriores, como se conforman de manera general las instituciones formales que integran el SFM, sin que entre a detalle de cada una de ellas, porque nuestro trabajo está enfocado a saber las instituciones formales e informales del Gasto Publico, por lo que haciendo uso del método analógico de la

Teoría de la NEI, empezaremos por las Instituciones Formales que integran el sistema de las participaciones y aportaciones.

La intención de describir como se integran las instituciones formales (órganos de gobierno y disposiciones legales) en la administración y ejecución de los recursos de los R28 y R33 es con dos objetivos primordiales: saber la cantidad de órganos de gobierno federal, estatal y municipal que participa y el grado de cooperación y de resultados en las tres esferas de gobierno y de ahí concluir los costos de transacción de los R28 y R33 motivo del siguiente subcapítulo.

I. Instituciones Formales de las Participaciones y Aportaciones

Se inicia diciendo que el R28 y R33 son parte integrante del presupuesto de egresos que año con año es aprobado por la Cámara de Diputados en el marco de los artículos 76, 124, 117 y 118 de la CPEUM y dichos ramos se circunscriben al SNCF, temas que fueron debidamente desarrollados en el primer capítulo del presente trabajo, así, a manera de resumen, señalamos que los R28 Y R33 son regulados por los siguientes ordenamientos legales federales, estatales y municipales.

La CPEUM es la norma suprema dentro de las instituciones formales a considerar para los R28 y R33, ya es ahí, donde se determinan los ámbitos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno de nuestro país, es decir el Federal, El Estatal y Municipal en la administración y ejecución de los Ramos analizados. Siguiendo un orden jerárquico de normas jurídicas después encontramos una serie de disposiciones de carácter federal o reglamentarias de los artículos 76, 117, 118, 124 y 131 de la CPEUM, como son: La Ley de Ingresos de cada año, el Presupuesto de Egresos de cada año, la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria, La Ley de Coordinación Fiscal, el Código Federal Fiscal, La Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial Sobre

Producción y Servicios, Ley del Impuesto a la Exportación de Hidrocarburos, Ley de Impuesto a la Importación y Exportación, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley de la Administración Pública Federal, ; siguiendo con este orden jerárquico encontramos los siguientes documentos: Convenios de Adhesión al SNCF de cada entidad y los Convenios de Coordinación Fiscal, documentos de gran importancia en el marco del Federalismo Hacendario y el SNCF; después de estos ordenamientos jurídicos bajamos al nivel estatal con las Leyes de Ingresos y Egresos, las Leyes Hacendarias de cada Estado, Leyes de la Administración Públicas Estatales, los Códigos Fiscales Estatales y por ultimo las Leyes Hacendarias Municipales.

Como se observa (sin poner las leyes especializadas) las instituciones formales apartado normas jurídicas son excesivas y que se deben observar al momento de aplicar los R28 y R33 a través de sus fondos que los integran a cada uno de los Ramos Presupuestales, sin embargo, resumimos las leyes más importantes que regulan a estos ramos en sus 3 ámbitos de gobierno a través de la figura 18.

Hemos descrito los ordenamientos jurídicos (como parte de las instituciones formales de la NEI) que regulan a las R28 y R33, ahora pasaremos a señalar cuales son los órganos de gobierno que participan en el diseño, aplicación y distribución de estos ramos.

Se empieza por señalar que el SNCF, es un conjunto de disposiciones y órganos gubernamentales con el objetivo primordial de impulsar el federalismo hacendario y el sistema de coordinación fiscal a nivel federal, estatal y municipal, empezaremos a señalar cuales son los órganos de mayor importancia.

Primeramente y desde luego encontramos a la SHCP como el órgano principal de la administración pública centralizada de mayor importancia, ya que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta será la

encargada de formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República, para ello la misma SHCP contará con sus órganos descentralizados y desconcentrados como el SAT para lograr con estos objetivos, posteriormente y a este mismo nivel encontramos a cada una de las Secretarías de Estado como la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad, Secretaría de Solidaridad, y todas aquellas que tengan que ver con los distintos Fondos de los R28 y R33 establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo que hace al nivel estatal, encontramos de manera importante a las Secretarías de Finanzas o su equivalente que cada uno de los Gobiernos Estatales, así mismo a cada una de las secretarías y órganos que las constituciones de cada entidad federativa establezcan, para el auxilio de la distribución de los recursos del R28 Y R33, es decir generalmente en las entidades federativas los R28 y R33.

Por último a nivel municipal se tiene a las tesorerías de cada municipio y las respectivas regidurías y direcciones establecidas en las Leyes Orgánicas Municipales que serán las encargadas de ejecutar los recursos de los R28 Y R33.

A la par de estos órganos de Gobierno, encontramos un órgano rector al SNCF integrado en base al Federalismo Hacendario, órgano que actúa de manera colegiada para implementar las mejores políticas presupuestarias en el país. Este Órgano denominado SNCF, está integrado por funcionarios de la hacienda a nivel federal y a nivel estatal, es decir participan todos los secretarios de finanzas de las 32 entidades federativas y de la Ciudad de México, dicho SNCF además contará con un órgano de carácter técnico que realizará los estudios para el desarrollo de las haciendas públicas de cada entidad denominado Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). El SNCF como Instituto formal de los R28 y R23, realizará de manera periódica reuniones para evaluar la política presupuestaria, hacendaria y de coordinación fiscal, en dichas reuniones participarán grupos de trabajo integrados por estados con base a regiones y

I. Instituciones Informales de las Participaciones y Aportaciones

Siguiendo con el método analógico y haciendo uso de los principios teóricos de la NEI consistentes en analizar las instituciones informales que prevalecen en un sistema determinado, vamos a conocer primero cuáles son las interpretaciones que le dan los Estados y Municipios a los R28 y 33 en su funcionamiento en sus finanzas públicas; segundo como perciben estas entidades de gobierno el significado económico y social en la aplicación de dichos recursos y por último cuales han sido los compromisos en la ejecución de dichos recursos.

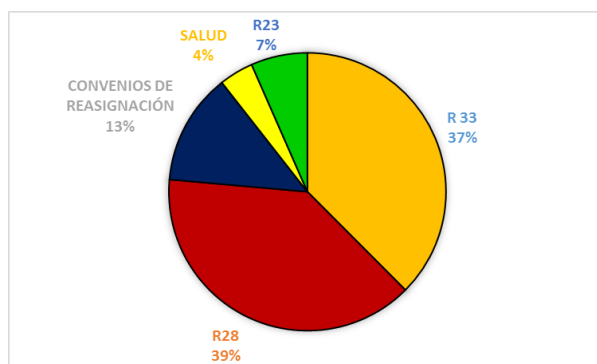
Se advierte que este análisis se hará con base a los informes anuales emitidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Órgano dependiente de la Cámara de Diputados con base a la cuenta pública 2015 y 2016, siendo una muestra que representa una uniformidad de las mismas problemáticas en los periodos del 2012 al 2014.

El primer punto a considerar es respecto a ¿cuáles son las interpretaciones que le dan los Estados y los Municipios a los R28 Y R33 en sus finanzas públicas, a estos dos Ramos dentro del presupuesto conocido como gasto federalizado? La respuesta inmediata es: los recursos provenientes de los R28 y R33 son para la mayoría de las entidades federativas y municipios, según datos del documento de Finanzas y Municipios de México 2007-2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015) representaron el 79% del ingreso total de los Estados y el 70% de los municipios de México y de ahí su importancia presupuestaria en el gasto.

De los datos antes descritos se puede comprobar que el Sistema Presupuestario en México y dentro del marco del Gasto Federalizado, el R28 y el R33 ambos juegan un papel importante para las finanzas públicas de los Estados y Municipios, Bajo el esquema anterior, es claro que las entidades federativas desarrollan una alta dependencia de las transferencias federales. Según datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) durante el periodo del 2015 al

2016, del total de los ingresos de las entidades federativas, las participaciones federales representaron alrededor del 39%; y las aportaciones federales, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron de igual forma aproximadamente el 37% de sus ingresos totales, otros ramos federales como salud el 4%, Ramo 23 el 7% y convenios de reasignación 13%; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 7% del total. Dicha estructura porcentual no ha variado mucho históricamente, ya que por ejemplo durante el periodo del 2012 al 2017, las participaciones R28 y las aportaciones R33, han representado para los Estados y Municipios el 80% de sus ingresos totales aproximadamente, y solo el 10% representan sus ingresos propios, datos representados en la figura 19. Esto quiere decir que en la actualidad existe una alta dependencia de los recursos federados de los Estados y Municipios.

Figura 19. Porcentaje del gasto federalizado por entidad federativa



Fuente. Elaboración propia con datos de la ASF 2015-2016

El segundo componente de importancia es saber cómo se utilizan los recursos del R28 para las finanzas públicas, solo se toma en cuenta éste ramo, ya que el R33 es un ramo debidamente etiquetado, es decir sus recursos deben ser invertidos en los segmentos determinados por la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones federales es claro que son recursos que generan una dependencia económica de las entidades federativas y de los municipios, pero también es importante destacar que existe poca capacidad de gestión en su

aplicación y es ahí donde se agrava el rubro de ejecución y con ello resultados medianos en el combate a la pobreza y al desarrollo económico, ya que de la totalidad de las entidades federativas, destinan muy poca en la inversión siendo de acuerdo a datos del INDETEC (2015) de la totalidad de los recursos recibidos del R28 en el 2012, 2013, 2013, solo el 13.9% se destinó a inversión, en cambio el mismo periodo el gasto corriente representó el 80%, veamos la siguiente figura 20 respecto al porcentaje del total de las R28 a que se destinó en cada una de las entidades federativas y su porcentaje en relación a la inversión ya concreta de cada una de ellas.

Figura 20. Porcentaje de gasto del R28

	2012	2013	2014
G. INVERSION	14.9	13.8	13
G.CORRIENTE	80	79.9	80
AUT. FINANCIERA	69	70	70
G.BUROCRAICO	19.9	19.5	20

Fuente: Elaboración propia con datos del INDETEC

Por lo que hace a la capacidad de gestión o como aprovechan los R28 Y R33, veamos los datos que nos aporta la ASF (2015) respecto al reporte de cuenta pública del 2015

En la cuenta pública del 2015 la ASF, realizó más de 1128 auditorías o muestras a diversas entidades federativas a fin de saber la existencia de anomalías en su ejecución, siendo el monto observado de 65,193. 8 millones de pesos, de los cuales 33,449 millones de pesos estuvieron dentro del rubro subejercicio y 31,744 millones de pesos considerado como de impacto económico. Con estos datos se observa de una manera concreta que uno de los problemas más recurrentes es el subejercicio, entendiéndose este concepto como el no uso de los recursos destinados por la federación hacia los estados dentro de un año presupuestario gasto de recursos destinados, este fenómeno se deriva por varias circunstancias como: Difíciles reglas de operación; falta de capacidad de gestión de recursos por

autoridades estatales y municipales y ministración de recursos federales de los gobiernos estatales a los municipales de manera extemporánea. Sin embargo del monto total observado existe un alto índice de irregularidades en un tramo de gestión específico y que se hace necesario revisar en trabajos posteriores, al momento en que la federación entrega los recursos a los gobiernos estatales se da el 67.5% de las observaciones, esto es por la mala ministración por las secretarías de finanzas o sus equivalentes de cada estado, esto quiere decir que los gobiernos estatales se aprovechan de su condición de jerarquía hacia los municipios y cometen irregularidades en el manejo del recurso federalizado; otra variable importante a considerar es la orientación y destino del gasto, en este rubro representó el 15.8 % del gasto mal orientado por los gobiernos estatales y municipales y por último se encontró que el 16.4 % de los recursos federalizados presentó una mala ejecución, esto nos permite concluir que sin contar con la variable de corrupción, existe prácticas ilegales llevadas a cabo por los gobiernos estatales, en el manejo de los recursos en contra de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y La Ley General de Contabilidad Gubernamental. Prácticas como recursos no ejercidos en tiempo y forma o llamado subejercicio, falta de documentación que sustenten los gastos, transferencias de recursos a otras cuentas bancarias o concentración en una sola cuenta, ejercicio o gasto sin apegarse a las reglas de operación, pago de remuneraciones por servicios profesionales con dineros de otros rubros y el no enterar retenciones de los trabajadores de los estados a la federación (ver figura 21) , practicas desarrolladas por los gobiernos estatales y municipales que han provocado el uso deficiente del total de los recursos destinados a diversos rubros encaminados a generar desarrollo social y económico, sin que se llegue a tal fin, por eso es necesario contar con un procedimiento más fiscalizado y la regionalización de los recursos de ambos Ramos 28 y 33

La política fiscal por lo tanto debe ser integral, de acuerdo a (Tello, 2015), “es indispensable emprender acciones decididas para favorecer la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal”

Figura 21. Irregularidades en la aplicación de recursos federalizados

TIPO DE OBSERVACIONES	MONTO %
Recursos no ejercidos	51.3
Falta de documentación	12.1
Transferencias de recursos a otras cuentas	9.4
Ejercicio de recursos sin cumplir el objetivo	7
Pagos de remuneraciones indebidas	9
Retenciones no entregadas	3.1

Fuente: Propia con datos de la ASF

Figura 22. Irregularidades de gasto federalizado por tramo de gestión

	Total	%
Distribución y transferencia de los recursos a entidades federativas	184.2	0.3
Gestión de los recursos por las Secretarías de finanzas	43,988	67.5
Orientación y destino del gasto	10,301	15.8
Ejecución de los recursos	10,719	16.4

Fuente: Propia con datos de la ASF

Como se observa, en ambas figuras, la evaluación en el desempeño de los recursos federales son medianos y con ello provoca que no sean ejercidos en su totalidad y de manera eficiente los mismos, situación que debe cambiar porque de seguir con este modelo el desarrollo social y económico, estamos destinando cada día mayores recursos a estados ineficaces y sobre todo por la polarización de recursos en inversión, es decir, seguiremos contando con gobiernos estatales y municipales incompetentes y corruptos. Esta afirmación se convalida con el índice que aporta la ASF en su reporte 2015 respecto a la evaluación de desempeño del

gasto federalizado el cual representa solo 49.9 % de efectividad, debiendo resaltar que Yucatán tiene 95.1% de efectividad, Puebla 87.4 y el peor es Guerrero con 0%.

Como parte de las conclusiones de la cuenta pública 2015 por la ASF señala que existen graves problemas en el manejo de recursos federales en tres vertientes:

- Limitado proceso de rendición de cuentas.
- No hay autonomía de los órganos de fiscalización locales
- Debilidad de las finanzas de las entidades federativas y los Estados

Es por todo esto que el gasto público debe representar una forma de confiabilidad de que el pago de impuestos se ven reflejados en más y mayores obras en beneficio de la comunidad, como forma de corresponsabilidad entre gobierno y contribuyentes y así cumplir uno de los contratos señalados por la NEI

3.4. Costos de Transacción de las Aportaciones y Participaciones en las Instituciones Formales.

Siguiendo con el uso del método analógico, y tratando de dar mayores elementos que sustentan nuestro trabajo, vamos analizar dentro del marco de la NEI los Costos de Transacción (CT) de las participaciones y aportaciones, esto con el objetivo de justificar con mayores elementos, las deficiencias de las instituciones informales que subsisten en el Sistema del Gasto Público Mexicano como parte de su política fiscal en el rubro específico de las participaciones y aportaciones.

Los CT, es un método de análisis iniciado en el trabajo magistral de Coase (1937) en su obra denominada “La naturaleza de la Empresa”, este autor, establecía la importancia de analizar otros elementos que impactaban en el costo de los bienes y servicios a los cuales denominó: Costos de Transacción, estos costos, para Coase los consideró de suma importancia al momento de determinar el valor de un bien o servicio, siendo estos totalmente independientes a los costos de producción que la

economía clásica siempre los había considerado. Para Coase (1937), las empresas durante sus procesos de producción o durante el intercambio de algún tipo de producto o de bienes, generaban otros costes que impactan el valor de los bienes o servicios, señalando como ejemplo de estos: los Costos de Cumplimiento y los costos administrativos, los costos de cumplimiento a la vez se dividen en: costos internos y costos externos, dentro de los primeros comprendían: a) tiempo para cumplir la entrega o producción del bien o servicio, b) los gastos administrativos internos como pueden ser el valor del tiempo pagado o el salario que se paga y c) los costos externos consistentes en los gastos corrientes como papel, impresión de documentos, gastos (ahora) de computación, etc. Por otro lado están los costos de cumplimiento externos, integrados por la contratación de gente especializada como abogados, contadores, asesores financieros, etc. Y por último están los Costos Administrativos, todos estos elementos considerados como CT, fueron adoptados y analizados posteriormente por (Arrow, 1985) determinándolos como: todos aquellos costos de la administración del sistema económico, y para (Ayala, 1999), los CT surgen de la transferencia de los derechos de propiedad.

Para un sistema fiscal como el mexicano, los CT se pueden entender a partir de conocer cuáles son los problemas de “agencia común” denominados por Caballero (2002) de un sistema político y de un sistema administrativo, para este autor los problemas de agencia se pueden generar en tres vertientes:

a) Votantes-Legisladores.- este problema de agencia nace cuando los votantes (sociedad) elige a un grupo de legisladores para formular y aprobar leyes tributarias, aquí se da un contrato entre ambas partes de manera imperfecta, ya que generalmente el legislador crea y aprueba leyes fiscales no deseadas por la sociedad, generando con ello CT porque constantemente existirán reformas a leyes fiscales que generan inseguridad jurídica, mayores costos (CT) para adaptar una empresa en su planeación financiera con base a leyes tributarias “cambiantes”

b) Legisladores-Administración Tributaria.- Este segundo problema de “agencia” –siguiendo con Caballero (2002)- se da en el contrato que se da entre estos dos poderes de un Estado, donde el primero (legislativo) necesita de la segunda (administración tributaria) para generar y ejecutar las leyes fiscales, sin embargo contrario a lo que debe ser, el poder ejecutivo a través de sus órganos de gobierno (SHCP, SAT, INEGI) tienen más información que el legislador lo que provoca que se legislen leyes en algunos casos obsoletas, injustas, inequitativas, desproporcionales e improcedentes, esto trae consigo que pueda colapsar un sistema fiscal y por ende a los contribuyentes, quienes deberán solicitar su derogación lo que generaría más CT.

c) Hacienda Pública- Contribuyentes.- Entre ambas partes se genera un contrato mediante el cual el contribuyente sin contraprestación alguna inmediata y directa se obliga al cumplimiento de las obligaciones fiscales, sin embargo, si los procesos de fiscalización son injustos y por demás discrecionales, tendrá un impacto en CT para el contribuyente.

Como se puede observar, esta problemática de agencia y como parte del modelo de CT, generan pérdida de eficiencia en cualquier sistema fiscal, esto porque no se cumplen los contratos previamente establecidos (contratos formales como: leyes y contratos informales como: costumbres o tradiciones) en ambas partes.

Ahora bien, sirviendo de base lo antes señalado, debemos conocer a manera general, cuáles son los CT que prevalecen en las Participaciones (R28) y Aportaciones (R33), como partes estos dos ramos del Sistema del Gasto Publico en México, es decir, de manera cuantitativa y cualitativa cuales son los Costos de Cumplimiento y Administrativos y los problemas de “agencia” que presentan durante el proceso de determinación y aplicación de estos dos Ramos presupuestarios y con ello terminaremos por justificar más nuestra investigación propuesta.

El objetivo de saber los CT es: entender y definir con que instrumentos y funciones cuenta el Gobierno Mexicano para recaudar, administrar, distribuir y aplicar los recursos integrantes del Sistema del Gasto Público en sus vertientes R28 y R33

En la actualidad el Sistema del Gasto Publico de México presenta una serie de instituciones del poder del Estado en su creación y ejecución, la primera fase podemos señalar que se inicia con el Poder Ejecutivo quien a través de la SHCP y de acuerdo a la CPEUM envía cada año su Iniciativa de Ley de Ingresos en la cual va inmerso el monto proyectado a recaudar vía impuestos, empréstitos, derechos y deuda, una vez que es aprobado por el Congreso de la Unión la Ley de Ingresos y sabiendo la proyección de ingresos la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se aprueba el Presupuesto de Egresos que regirá en el año fiscal determinado. En dicho documento se plasma entre otras cosas, los montos de dinero que conformarán cada uno de los Ramos de Gasto Federal y el gasto vía transferencias como es el caso el Ramo 28.

Posteriormente se establece una calendario de transferencias por parte de la SHCP, para entregar cada bimestre a las entidades federativas los recursos provenientes de estos Ramos a través de la Subsecretaria de Egresos de la SHCP y como vaya avanzando el años fiscal, por lo que una vez que se entregan dichos recursos se considera que se han ejercido de manera puntual por el Gobierno federal y será responsabilidad de los Gobiernos Estatales y Municipales su ejecución y rendición de cuentas.

Un vez que son depositados los recursos del R28 Y 33 a una cuenta de los Gobiernos Estatales por la SHCP, estos en el marco de sus leyes hacendarias o su equivalente y a través de las secretarias de finanzas, formularan un calendario de entrega de los R28 Y 33 con base a sus leyes de coordinación fiscal de cada entidad federativa, comenzando aquí en este tramo los primeros problemas en su ejecución, ya que en la mayoría de los casos los gobiernos municipales son condicionados a

la entrega puntual (de manera ilegal) de sus recursos y/o se toman los recursos para otros fines; posteriormente y dependiendo el fondo de aportaciones y participaciones, se hace entrega a los Gobiernos Municipales de sus recursos y como se insiste dependiendo del fondo, este se baja para que lo ejerza el Presidente Municipal conjuntamente con el regidos de obras, de educación, de salud, y los jefes de esas áreas.

Posteriormente y siguiendo una línea organizacional gubernamental eficiente, serán las delegaciones de cada una de las secretarías de estado del Gobierno federal para que a través de sus delegados y servidores públicos adscritos a estos temas realicen procedimientos de revisión puntual de los recursos en cada uno de los municipios o entidad federativa, debiendo aclarar algo muy importante.

Figura 23. Procedimiento de distribución de los R28 y R33



Fuente. Realización propia con datos del SNCF

Solo pueden iniciar procesos de fiscalización por la ASF al Ramo 33 porque pertenece al gasto federalizado, etiquetados y previamente transferidos por la federación, ya que el Ramo 28 de participaciones por ser un Ramo “soberano de las entidades federativas”, no puede ser fiscalizado por la ASF, en términos del Artículo 124 de la CPEUM, siendo los Órganos de Auditoría de cada uno de las

entidades federativas y dependientes de las legislaturas locales los encargados de llevar a cabo los procedimientos de fiscalización. Esta situación es el mayor problema que se presenta en la actualidad en las entidades federativas, ya que la mayoría de los casos estos órganos de fiscalización no cuentan con la autonomía suficiente para realizar auditorías a los municipios y secretarías de los Gobiernos de los Estados por no ejercer plena autonomía, tan es así que la aprobación de las cuentas públicas las usan para fines distintos a su naturaleza aunado que éstas mantienen un retraso de consideración en la revisión de las cuentas públicas, resultando por lo tanto ineficientes, inoportunas y con fines electorales o de control.

Figura 24. Proceso de aprobación y administración del R33 Y 28



FUENTE. Realización propia con datos de la CPEUM.

Como se observa, los costos de transacción a nivel organizacional dentro de la administración pública, estatal y municipal se encuentra con un alto costo burocrático y de procesos que encarece mucho su ejecución, en la actualidad no

existen estudios para saber exactamente este costo, si se puede inducir que de los procedimientos antes descritos, existen muchos entes públicos en su participación.

Para concluir se destaca lo descrito por (Tello, 2015) que, “la percepción negativa que se tiene sobre la forma en que se comporta el gobierno en materia de gasto y manejo eficaz de los asuntos públicos no es la adecuada” y esto trae un impacto importante en todo el SFM.

CAPITULO 4. IMPACTO SOCIECONÓMICO DE LAS APORTACIONES, PARTICIPACIONES Y SU REGIONALIZACIÓN

Este último capítulo, se hará un breve análisis cuantitativo del desarrollo social y económico de manera general que presenta hoy en día México, utilizando para ello los informes que proporcionan las instituciones de gobierno especializadas para estos temas. Con dichos datos se enfatiza que, no obstante de que año con año han aumentado los recursos de los R28 y R33, estos no han tenido el impacto esperado en los temas de desarrollo social y económico de las entidades federativas y de los municipios, parte de esto y mediante el uso del método de la NEI al Sistema del Gasto Público y en concreto a los R28 y R33, se pudo corroborar la existencia de una administración gubernamental compleja y la falta de normas que regulen su ejecución y fiscalización de éstos recursos, derivado de esto se propone que estos Ramos deben distribuirse de manera regional.

4.1. Concepto de desarrollo social y económico de la población.

Para saber el concepto de Desarrollo Social (DS), se hace a partir de dos fuentes principales: la primera será la doctrina la que nos describa cuáles son los elementos que integran este concepto y en segundo lugar la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Existen diversos estudios acerca de lo que se debe conceptualizar como desarrollo social, sin embargo, en todos se privilegian el análisis en su conjunto de diversos factores como: el ingreso de los hogares, el rezago educativo, la seguridad social, la carencia de vivienda en la población. Para (Uribe, 2014). “El desarrollo se podría definir como el desplazamiento ascendente de una sociedad a lo largo de un continuum en cuyos extremos estarían, por un lado, las sociedades más avanzadas y, por el otro, las más atrasadas. Por avance o atraso se entiende un conjunto de bienes y prácticas que tienen que ver con la tecnología, la productividad, la afluencia y la mayor distancia respecto a la mera supervivencia. El desarrollo social, en cierta

forma, sería el resultado de la mejora de los índices colectivos de bienestar como esperanza de vida, mortalidad infantil, ingreso disponible, ingesta calórica o acceso a servicios sociales; es decir, todo lo que significa que los grupos humanos vivan más, tengan mayor goce de bienes de consumo y sufran menos las penalidades impuestas por los embates de la naturaleza, la enfermedad y los riesgos a los cuales estamos expuestos”, como se observa, este autor en su análisis del desarrollo social lo hace describiendo las dos palabras que lo componen y después hace un concepto sistematizado y concluye con un análisis de elementos que integran al desarrollo social.

Por otra parte la LGDS en su Artículo 6. Dispone que: “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como se observa tanto para la doctrina como para el derecho vigente los elementos a considerar en la medición del desarrollo social son: la educación, la salud, educación, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en un ambiente colectivo, es decir que, el desarrollo social impacte a los que más tienen conjuntamente con los que menos poseen bienestar social.

Una vez conceptualizado lo que se entiende por desarrollo social pasaremos a describir como se encuentra nuestro país en cada uno de los rubros que integran su concepto con base a la información que nos proporcionan las instancias gubernamentales especializadas para ello.

4.2. Evolución de las carencias sociales y económicas en México

Una vez conceptualizo el desarrollo social debemos precisar que la mayoría de los fondos de los R28 y R33, descritos en el capítulo 2 del presente trabajo, están enfocados a impulsar todos esos temas, es decir: la salud, la educación, la vivienda, y la alimentación, por lo que haciendo un análisis comparativo del monto que se gasta en dichos ramos y su impacto en el desarrollo social se observará que no existe correlación entre ambos, ya que mientras los R28 y R33 han ido en aumento de manera importante, los avances en materia de pobreza no disminuyen de manera proporcionada a lo que se invierte, siendo las causas principales la mala aplicación de los recursos, la poca fiscalización, el alto costo de transacción y la corrupción imperante.

De acuerdo a estudios del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el INEGI, el desarrollo social en México tuvo los siguientes datos:

En materia de rezago educativo, considerando este rubro a toda aquella población que cuenta entre 3 a 15 años y que no cuenta con educación básica obligatoria, representaba en el 2008 el 21.9 por ciento de la población y para el 2012 el 19.2 por ciento, teniendo una disminución solo del .27 por ciento, esto significa que se tuvo una mejora educativa solo en 270 mil habitantes, siendo una disminución nada representativa para la inversión realizada en dicho periodo en materia de aportaciones.

En el rubro de salud se cuentan aquellas personas que no tienen algún servicio médico ya sea público o privado, de los cuales en el 2008 la población que no contaba con esos servicios representaban el 38.4 por ciento y en el 2012 el 21.5 por ciento. En este periodo se debe la disminución por la incorporación al Seguro Popular, ya que paso del 2008 de 21.6 millones de habitantes incorporados a este programa de salud a 47.8 millones de habitantes. Este aumento no significa una

mejoría en la atención a la población que hoy en día tienen el seguro popular, ya que solo se atienden por ejemplo un cuadro de enfermedades básicas, por lo que el aumento fue solo cuantitativo.

Por lo que hace a la seguridad social representadas por la población que no cuenta con pensión, incapacidades por enfermedades o riesgo laboral, goce de sueldo, afore entre otras, en el 2008 ascendía a 62.6 por ciento y para el 2012 el 63.1 por ciento, observándose un aumento en este rubro. Debemos destacar algo importante, en la actualidad una de los problemas que presenta nuestro país es el número de Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra en la economía informal, es decir a toda aquella persona que teniendo un empleo pero no goza de esos beneficios como pueden ser profesionistas independientes, comerciantes, agregándose este rubro el comercio informal, que de acuerdo a cifras del INEGI (2015) representaba el 23.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), considerándose que casi 30 millones de personas están inmersas en este sector o 57.9 de la PEA.

En el sector de vivienda el análisis se hace con base a aquella población que cuenta con una vivienda pero con carencias en su construcción como piso de tierra, muros con materiales naturales diversos a los pétreos y en situación de hacinamiento. Para el 2008 estaba en dicha situación se encuentran el 17.7 de la población y en el 2012 el 13.6 por ciento, teniendo una disminución de aproximadamente el 4 por ciento, aquí destacamos que esta disminución se generó por programas emprendidos por el gobierno federal (más no por lo entidades federativas o municipios) de piso digno, por lo que solo la mejoría se dio de manera cuantitativa, lo que no quiere decir que se haya terminado con el hacinamiento o mejoría de vivienda.

Por lo que hace a la alimentación se analizan dos rubros: la inseguridad alimentaria que pasó del 8.9 por ciento en el 2008 a 9.7 para el 2012, y la inseguridad alimentaria moderada del 12.8 al 13.6 por ciento en los mismos años,

siendo en su conjunto el 21.7 en el 2008 al 23.3 para el 2012. Teniendo un aumento de 1.6 por ciento lo que representa más de un millón de personas en esta situación

Se concluye para este periodo que: por lo que hace a la pobreza en México, en el 2010 existían en situación de pobreza 52.8 por ciento de la población y para el 2012 aumento a 53.3 millones, teniendo un aumento de 500 mil más pobres en un lapso corto de 2 años; en el caso de pobreza extrema en el 2010 estaban en dicha situación 11,3 millones de personas disminuyéndose a 9.8 millones de personas para el 2012. Según datos del CONEVAL (2014).

Siguiendo con datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el INEGI, México en los últimos cuatro años reporta un crecimiento porcentual y poblacional en general de la pobreza, de la extrema pobreza, el riesgo de pobreza y la marginación de la población, es decir, en un lapso de 4 años los índices no ha mejorado de manera sustancial sino todo lo contrario. Ya que si se hace una suma global de todos los elementos a considerar como rezago educativo, carencia a los servicios de salud, carencias a la seguridad social a la vivienda, servicios básicos a la vivienda y carencia alimentaria, se puede observar que en su conjunto representan el 31.1 por ciento de personas que se encuentran con carencias sociales (ver figura 23), porcentaje que no ha disminuido en un periodo de 4 años en comparación con el gasto en el mismo periodo de los R28 y R33 a través de sus fondos que los integran, debiendo destacar que de acuerdo al CONEVAL una de las problemáticas que se tienen es que existe un presupuesto disperso que no genera un impacto inmediato.

En todos estos rubros se destaca que las entidades federativas que representan el mayor índice porcentual de pobreza se encuentran: Guerrero con 31.8 en pobreza extrema y 69.3 en pobreza; Oaxaca con 23.3 por ciento de la población en pobreza extrema y 61.9 en situación de pobreza y Chiapas con 32.3 de su población en pobreza extrema y 74.7 en pobreza. Estados que en su conjunto han recibido los mayores volúmenes del R28 Y R33.

Solo como antecedente se menciona que la descentralización del gasto social fue llevada a cabo en 2004 hacia los estados y municipios, estableciéndose recursos a regiones y población determinada pero con la ejecución de estos recursos por estos entes de gobierno, misma que no fue la adecuada, ya que esta se hizo sin ningún sistema de fiscalización hacia las entidades federativas y municipios, lo que trajo aparejado hasta la presente fecha, un dispendio de los recursos federalizados, su mala ejecución y altos índices de corrupción, lo que ha traído como consecuencia mayores carencias sociales.

Figura 25. Porcentaje, número de personas por indicador de carencia social, 2008-2015

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos									
	Porcentaje					Millones de personas				
	2008 ¹	2010	2012	2014	2015	2008 ¹	2010	2012	2014	2015
Indicadores de carencia social										
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.9	24.5	23.7	22.6	22.4	21.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	16.9	42.8	33.5	25.3	21.8	20.5
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	56.6	72.5	69.6	71.8	70.1	68.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	22.9	21.2	21.2	20.5	21.4	26.3	24.9	25.4	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	21.7	24.3	28.4	27.4	28.0	26.4
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y MCS 2015.										
¹ Base de datos publicada por el INEGI el 15 de julio de 2016.										
*Nota: Esta estimación no es estrictamente comparable con los años posteriores ya que el MCS-ENIGH 2008 no tenía información de disponibilidad de chimenea cuando se usa leña y carbón para cocinar.										
Ingreso laboral real per cápita (promedio anual)										
Ingreso laboral real	2008	2010	2012	2014	2015	2016				
Deflactado con el INPC	\$1,861.9	\$1,696.9	\$1,701.6	\$1,604.2	\$1,643.7	\$1,699.0				

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE 2008, 2010, 2012, 2014,

Como se observa, los índices de desarrollo social se han mantenido en un 31.1 por ciento de la población en un período del 2012 al 2014 y por ejemplo las aportaciones R33 en un mismo periodo han aumentado casi en un 21 por ciento en su volumen, tal parece que entre más recursos se disponen menos se logra el desarrollo social en las entidades federativas y municipios.

En otro tema de suma importancia, el desarrollo económico se define como el proceso en virtud del cual la renta real per cápita de un país aumenta durante un largo período de tiempo. En otros términos, el desarrollo es un proceso integral, socioeconómico, que implica la expansión continua del potencial económico, el auto sostenimiento de esa expansión en el mejoramiento total de la sociedad (Castillo, 2011).

Cuando se hable entonces de desarrollo económico se deben analizar dos variables importantes, una como incrementa el Crecimiento económico. Cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país. Según los usos convencionales, el crecimiento económico se mide como el aumento porcentual del producto interno bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB) en un año. Puede ocurrir de dos maneras: una economía puede crecer de manera "extensiva" utilizando más recursos (como el capital físico, humano o natural) o bien de manera "intensiva", usando la misma cantidad de recursos con mayor eficiencia (en forma más productiva). Cuando el crecimiento económico se produce utilizando más mano de obra, no trae como resultado el aumento del ingreso por habitante (véase el Capítulo 4); cuando se logra mediante un uso más productivo de todos los recursos, incluida la mano de obra, trae aparejado un incremento del ingreso por habitante y la mejora del nivel de vida, como promedio, de la población. El crecimiento económico intensivo es condición del desarrollo económico.

Paralela a la noción de desarrollo se encuentra la de crecimiento. Este concepto, en sentido estricto, se expresa con una simple medición estadística. El crecimiento sería el cambio sufrido por el Producto Interno Bruto (PIB) de una

economía entre un año y otro o un grupo de años. El tamaño de una economía queda capturado por la medición de su PIB, ya que éste incluye la producción total de bienes y servicios de un país. Sin embargo, el efecto que tiene la población sobre dicha producción es capital: un país cuya tasa de crecimiento del PIB es menor que su tasa de crecimiento poblacional no está dando mayores beneficios a sus habitantes respecto a un período anterior sino solo manteniendo su nivel de vida. La medición del PIB a partir de las Cuentas Nacionales sirve no solamente para determinar el crecimiento sino también como base para cierta forma de medición de la pobreza.

La presente investigación no se centra en dar a conocer cuáles son las causas que impiden o impulsan el desarrollo económico de México en especial, es aceptado por los especialistas en la materia que existen causas internas y externas que inciden en el aumento o baja del PIB de un país determinado como podrían ser: por la parte externa la disminución de sus mercados, implementación de medidas proteccionistas a las importaciones, crisis financieras y el alza o baja del petróleo entre otras y para el caso de las causas internas se consideran como elementos que inciden en el PIB la actividad financiera, la actividad comercial, la actividad industrial y de la política social implementada por un gobierno.

Solo como antecedente podemos señalar que en el período que va de 1996 a 2000 nuestro país después de la crisis económica de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, inicio una serie de reformas en el ámbito financiero, económico y social que produjeron un rápido crecimiento del PIB posterior a la crisis de 1994, entre las reformas y programas que implemento Zedillo (Cárdenas, 2015), encontramos el rescate bancario, el impulso a las exportaciones hacia los Estados Unidos de América (EUA), una mayor apertura comercial mediante la firma de tratados internacionales de comercio, una apertura a la inversión extranjera a la banca y un mayor control en la deuda externa e interna, lo que trajo consigo un crecimiento más rápido al ritmo del 6% anual, debiendo resaltar que dichas medidas fueron acompañadas por una mayor democratización de la vida política mediante el

establecimiento de órganos electorales independientes que generaron elecciones más democráticas.

A la par de estas medidas de carácter económicas y políticas, también durante este sexenio (1994-2000), Ernesto Zedillo, impulso cambios sustanciales en las políticas sociales en México hasta ese momento implementadas, para ello reformó y descentralizó los programas sociales con el objetivo de hacerlos más efectivos y sin tintes partidistas, para ello se creó el Ramo 33 hoy estudiado y con ello según (Cárdenas, 2015), aumentó significativamente el gasto destinado al gasto social en un 400% en términos reales entre 1990 y 2012, representando el 60% del total del gasto programable; este dato refleja que la política social juega un papel importante en la economía y producción de un país, la cual una mala aplicación impactara en esos rubros, tal y como ha venido aconteciendo a mi parecer, ya que esta no obstante que fue descentralizada y tenía un propósito más democratizador y federalista nunca fue implementada por controles en su ejecución, generando con ello que las entidades federativas o mejor dicho los gobiernos locales hicieran de ellas un gasto sin control fiscalizador y de uso político y de malos manejos lo que ha traído como resultado que aunque se aumente año con año los recursos no se tiene el impacto esperado.

Posterior al 2000, México inicio una nueva etapa en la vida política, al erigirse por primera vez un Presidente de la Republica de Oposición, se pensó que continuarían los procesos reformistas de Zedillo, sin embargo esto no fue así ya que Vicente Fox Quesada ya como presidente no llevó a cabo una transformación democrática prometida, ni mucho menos llevó a cabo actos en contra de la corrupción prometidos en su campaña que lo llevó a la presidencia, no obstante de tener un entorno económico externo más favorable por el crecimiento en la economía de EUA, el alto costo del barril del petróleo y el bono democrático a su favor, variables que no fueron aprovechadas para seguir impulsando un cambio sustancial en la vida económica, social y política de México y posteriormente

seguida por Felipe Calderón Hinojosa lo que trajo consigo un menor crecimiento y un mayor aumento de las carencias sociales como más adelante se describe.

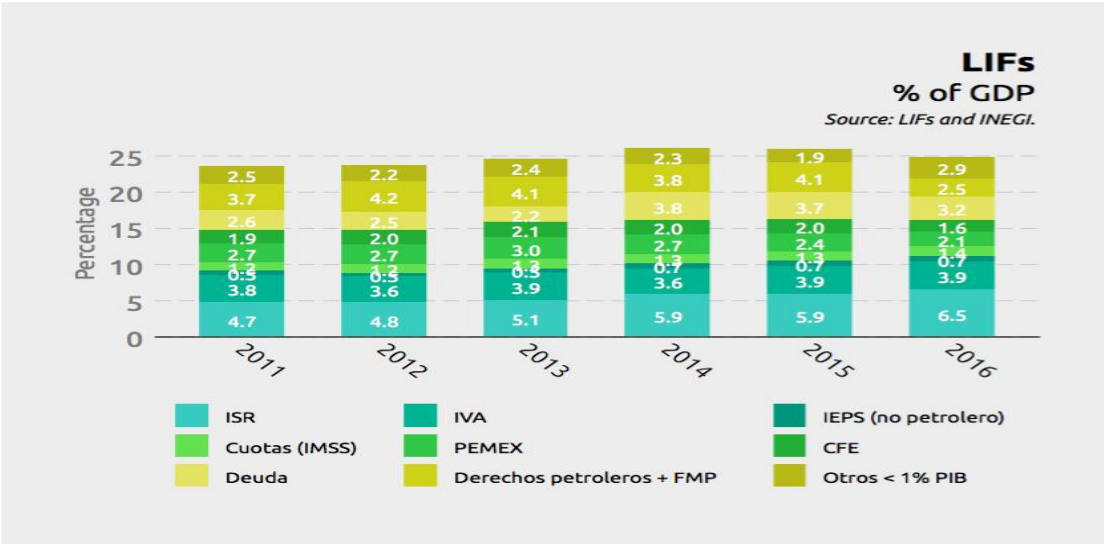
De acuerdo a datos del INEGI, el incremento del PIB por sector y por trimestre representa un crecimiento muy pequeño, es decir el valor de las actividades primarias, secundarias y terciarias en el periodo del 2014 al 2016, no representaron un aumento significativo, es mas en algunos períodos decrecieron (ver figura 24), esta situación se ve reflejada también en las entidades federativas al observar que existe una gran dependencia de los R28 Y R33 en sus finanzas públicas, esto trae como consecuencia que las entidades federativas tengan poco margen de maniobra por sus propios recursos para invertir en desarrollo tanto social como económico, por lo que se hace prioritario que los recursos de los R28 y R33 sirvan no solo para impulsar el desarrollo social, sino también en el desarrollo económico, ya que representa una visión corta, seguir considerando éstos recursos (R28 y R33) solo para mitigar las finanzas públicas de los entidades federativas.

Se debe considerar los R28 y R33 como partes del Sistema Fiscal Mexicano como una herramienta para generar un mayor incremento del PIB, esto es así, porque como lo hemos descrito en capítulo uno del presente trabajo, los R28 y R33, están conformados por recursos provenientes de la Recaudación Federal Participable que ésta a su vez se integra por el ingreso vía impuestos como el ISR, IVA, IEPS, IEH, (ver figura 26) cuyo porcentaje representa un porcentaje al PIB cada uno de estos impuestos) esto quiere decir que la importancia que reviste los R28 y R33 son medios para lograr la redistribución pura denominada Redistribución Pura Fiscal (Piketty,2015) “que permite corregir mediante gravámenes la desigualdad de los ingresos originada en la desigualdad de las dotaciones iniciales y las fuerzas del mercado ”

Esto se confirma por lo antes expuesto, ya que cualquier reforma económica o comercial que tenga como pretensión el aumento de la productividad y el mercado se debe considerar el elemento social, siendo importante por ejemplo para una

mayor productividad la existencia de recursos a la educación a fin de generar más mano de obra calificada y especializada para cierto sector, como lo es el Fondo de Aportaciones a la Educación Técnica que se destina a la promoción de la educación técnica encaminada a un sector determinado de la industria, así mismo se debe considerar de suma importancia que entre más sea la productividad y el crecimiento económico, mayores serán los ingresos que perciba México por concepto de su actividad industrial, comercial y de servicios, ya que al generarse más empleos formales se aumentara en dicha proporción la base de contribuyentes y por ende mayor recaudación en este rubro y a la par se aumentará el consumo y con ello un aumento del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial a la Producción y Servicios dentro del rubro de impuestos indirectos.

Figura 26. Porcentaje del PIB de impuestos



Fuente. IINEGI 2016

Figura 27. PIB periodo 2014- 2016

Producto interno bruto trimestral a precios constantes según actividad				
(Variación porcentual anual)				
Periodo	Total	Actividades primarias	Actividades secundarias	Actividades terciarias
2014				
I	2.285225788	5.401683559	2.818837646	1.699544163
II	1.759026761	3.368587741	1.977735894	1.328298074
III	2.312636663	7.500376129	3.044804944	1.655487584
IV	2.70596778	2.132495428	2.919518983	2.514902873
2015				
I	2.817557439	5.365874842	1.951462172	3.113497127
II	2.497003379	0.529101783	0.652169999	3.442164199
III	2.818403186	0.502273738	1.235501282	3.651861896
IV	2.475935127	0.397450857	0.093197135	3.804294031
2016				
I	2.158741634	-0.622818195	-0.004259065	3.42593505
II	2.595237702	3.8589431	0.83400243	3.316027937
III	2.044554489	5.526833943	-0.855532371	3.368387182
IV	2.34313511	5.333498318	-0.058049199	3.386828726
2017				
<u>IP</u>	2.759952255	6.642867952	0.489793598	3.72993021

Fuente: INEGI

Figura 28. Incidencias de las finanzas públicas de las entidades federativas

	PROMEDIOS		
FINANZAS PUBLICAS DE LOS EDOS			
	2012	2013	2014
AUTONOMIA DE GASTO	58.3	65.8	68.5
AUTONOMIA FINANCIERA	8.5	9	9.5
AUTONOMIA OPERATIVA	41.4	45.7	46.3
DEPENDENCIA AL R28	52.4	52.6	52.5
DEPENDENCIA AL R233	31.2	30.7	30.8

Fuente: Elaboración Propia con datos del INDETEC

4.3. Propuesta de reasignación de los Ramos 28 y 33 en México con base a la regionalización.

Derivado del análisis de resultados realizados en el capítulo anterior y en éste, podemos proponer diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en la forma de distribución de los Fondos que integran cada uno de estos, ya que, sin alterar las fórmulas ya establecidas y los principios que regulan estas transferencias de recursos federales a las entidades federativas y los municipios se deben distribuir con base a un principio de regionalización.

Las enormes costos en la distribución de los recursos del R28 y R33, los procedimientos pocos eficientes de transferencias de estos a los Gobiernos Estatales a los Municipales y sobre todo los pocos resultados en los objetivos para los que fueron creados aunado a todo esto la enorme corrupción en su ejercicio, se hace necesario que se deba cambiar la forma de su distribución a través de la generación de Regiones en todo el país, con esta forma se podrá hacer más eficientes las entregas de los recursos y contar con mayores probabilidades de fiscalización en el ejercicio de los recursos de los R28 y R33.

Las regiones que se proponen están ya establecidas por el Gobierno Federal y a la presente fecha sirven para mejorar las relaciones políticas y económicas de cada una de ellas, también estas se han tomado como referencia para la formación de los grupos de trabajo que integran al Sistema de Coordinación Fiscal por lo que se considera ideal para regionalizar los recursos derivados de los Ramos 28 y 33 y así tener mayor efectividad en su ejecución y la rendición de cuentas de las entidades federativas y municipios diferente como hasta ahora se está realizando lo que provoca poco impacto en la población.

Figura 29. Regiones base para distribuir los R28 y R33

NOROESTE	NORESTE	OCCIDENTE	ORIENTE
<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Baja California Sur • Chihuahua • Durango • Sinaloa • Sonora 	<ul style="list-style-type: none"> • Coahuila • Nuevo León • Tamaulipas 	<ul style="list-style-type: none"> • Colima • Jalisco • Michoacán • Nayarit 	<ul style="list-style-type: none"> • Hidalgo • Puebla • Tlaxcala • Veracruz
CENTRONORTE	CENTROSUR	SUROESTE	SURESTE
<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Guanajuato • Querétaro • San Luis Potosí • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • CD México • México • Morelos 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Guerrero • Oaxaca 	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Quintana Roo • Tabasco • Yucatán

Fuente. Elaboración propia

Una vez establecido nuestra propuesta de regionalización, esta deberá ser acompañada por dos puntos importantes: primeramente se establezca un procedimiento de fiscalización más eficiente, oportuno y un procedimiento de ejecución de los recursos con base a resultados y tomando en cuenta los datos que arroje el CONEVAL e INEGI sobre áreas y temas prioritarios impulsados por una contraloría Social y en segundo lugar se deben de revisar y modificar los procedimientos de adjudicación de las obras públicas para que estas estén apegadas a la realidad en sus costos.

En el presente trabajo, debemos destacar que actualmente existe un procedimiento muy interesante en la ejecución de los recursos que integran el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FAIS) y que pudiera ser modelo para la ejecución regionalizada de los R28 y R33.

El FAIS es un fondo dirigido a fomentar un mayor desarrollo social mediante las obras de drenaje, infraestructura, social básica, agua, electrificación y vivienda. Para la realización de obras en estos rubros, los municipios deberán aplicar los recursos con base a la REGIONALIZACIÓN de su municipio en zonas de alta

marginación previamente dadas por el CONEVAL e INEGI, dichas zonas son determinadas las carencia sociales y más aprendientes, por lo que los gobiernos municipales deberán realizar proyectos de obras con base en las obras previamente permitidas, es decir, ya no se hacen obras a modo o capricho de los presidente municipales, sino a datos duros de pobrezas y de marginación, creándose para ello un sistema digital, para que una vez aprobada la obra por los integrantes de los ayuntamientos esta deberá inscribir para su aprobación en dicho sistema, por lo que si no encuadra en las obras prioritarias, esta no se aprobará y por ende no serán entregados los recursos. Como puede observarse ya no es la autoridad Gubernamental Estatal y Municipal la que decida hacer obras irrelevantes y costosas, ya que para ello la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), estableció una contraloría social a través de sus delegaciones estatales y su personal operativo para que éstas se hagan en los términos y costos reales, generando con ello un mayor impacto e inmediato.

CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente trabajo, se analizó los montos de los recursos de los Ramos 28, Participaciones y el Ramo 33, Aportaciones durante el periodo del 2012 al 2017, en un análisis cuantitativo se pudo comprobar que durante este período estos recursos han ido en aumento año con año de manera sustancial en beneficio de las entidades federativas y de los municipios, sin embargo lejos de generar una mayor autonomía financiera ha promovido una mayor dependencia a éstos recursos por la mala recaudación de los municipios de las contribuciones a su favor.

Por otra parte también, se analizó de manera cualitativa como se han aplicado los recursos de los Ramos 28 y 33 en el mismo período, observándose que éstos no se han aplicado de manera correcta por existir errores administrativos a la hora de entregarlos por la entidad federativa a los municipios y con ello la existencia de un subejercicio mayor del 50 por ciento, aunado a esto una mala aplicación y la enorme corrupción imperante derivado de la falta de fiscalización en su gasto de manera oportuna lo que trae como consecuencia que no exista desarrollo económico ni social en las entidades federativas y municipios cualitativamente, este fenómeno se reflejó con los datos de índices de pobreza y marginación del INEGI y el CONEVAL. Por lo que de manera clara se pudo comprobar y aceptar la hipótesis propuesta.

Por otra parte se cumplieron los objetivos generales y particulares de la presente investigación, por lo que hace a los generales se evaluó de manera cuantitativa y cualitativamente los efectos de los Ramos 28 y 33, al conocer los montos históricos del 2012 al 2017, resultando que éstos han crecido de manera sustancial en dicho periodo, así también se comprobó que no generaron mayor bienestar en la población de los municipios a pesar de su incremento porcentual.

Por lo que hace a los objetivos particulares se concluyó que el federalismo hacendario cumple un papel importante en el Sistema Fiscal Mexicano y es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la institución rectora de los Ramos 28 y 33, los cuales se analizaron en el marco de la NEI mediante el uso del método comparativo, arrojándonos datos interesantes, como lo fueron conocer los montos de transacción y los efectos negativos que presenta hoy en día en su forma de distribuirlos, por lo que se propuso su regionalización.

Dentro de los hallazgos más relevantes de la presente investigación se obtuvieron:

- La existencia de un Sistema de Coordinación Fiscal muy complejo.
- El crecimiento de los montos de los ramos 28 y 33 en un periodo del 2012 al 2017 mayores al crecimiento de la economía mexicana como resultado de una mayor recaudación.
- Entre mayores son los recursos aplicados de los Ramos 28 y 33 por los Municipios menores con los índices de desarrollo.
- El subejercicio de las transferencias federales son mayores al 50 por ciento según datos de la ASF.
- La enorme dependencia de los Municipios a los Ramos 28 y 33.
- Los costos de transacción muy elevados en la administración y ejecución de los recursos integrantes de los Ramos 28 y 33.
- Los recursos de los Ramos 28 y 33 en su dispersión inhiben el desarrollo social y económico.

Se considera como aportación del presente trabajo, que en lo inmediato, se diseñen y establezcan un sistema de fiscalización oportuno y eficaz en la rendición de cuentas, basado en una regionalización de los Ramos 28 y 33 realizado por un órgano autónomo e independiente, para lo cual se debe reformar la Ley de Coordinación Fiscal.

Por último se plantea que todo el Sistema Presupuestario en México pueda analizarse en el marco teórico de la NEI, ya que esto traería una radiografía más exacta de la situación que prevalece en la actualidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bibliografía impresa

- Arrow Kenneth J. (1997). “Bienestar Económico y asignación de recursos a la invención” En Lamberton D.M. Economía de la información. Pág. 27.
- Ayala Espino J. (2001). “Economía del sector público mexicano”, Las ciencias sociales Grupo Editorial ESFINGE. México. Pág. 353.
- Ayala Espino J. (1996). “Mercado, Elección Pública e Instituciones, Una revisión de las Teorías Modernas del Estado. Editorial Porrúa. Pág. 183
- Caballero Gonzalo (2002). Sistemas Fiscales: Un análisis Institucional. Revista Comercio Exterior, Vol. 52. Marzo. Pp 265-275
- Carbonell Miguel (2004). Constitucionalismo y Democracia. Editorial Porrúa, México.
- Cárdenas Sánchez E. (2015). El Largo Curso de la Economía Mexicana. De 1780 a nuestros días. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México. Pp 801-807
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). Artículo 40, 41 73, 124, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero del 2017.
- Cordera Campos R. (2015). Más allá de las crisis “el reclamo del desarrollo”. Sobre la Estabilidad de la Carga Fiscal. Carlos Tello. Fondo de Cultura Económica, México. Pp 246-278

- Faya Viesca, J. (1996). Finanzas Públicas, Editorial Porrúa México.1998. Pag.16-21
- Martínez Almazán, Raúl (2009). Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. Editorial INAP. México.
- Margaín Manautou E. (1994). Nociones de Política Fiscal. Editorial Porrúa. México. Pp. 4-10
- Ley de Coordinación Fiscal. (1978). Ultima Reforma Publicada el 11 de agosto del 2014.
- Ley General de Desarrollo Social. (2004). Ultima Reforma Publicada 01 de junio del 2016
- Portes Miguel. (2002). Capital Social Sus orígenes y Aplicaciones en la Sociología Moderna. Economic Sociology.
- Piketty Thomas (2015). La economía de las Desigualdades. Editorial Siglo Veintiuno, México. Pp 160-165
- Reyes Heróles Jesús (1961). El Liberalismo Mexicano. Tomo III. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 335-430
- Tena Ramírez Felipe (2000). Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México. Pág. 135
- Uresti Robledo H. (2012). Régimen Jurídico de los Impuestos en México. Editorial Taxx editores. México. Pág. 213

Bibliografía electrónica.

- Auditoría Superior de la Federación (2016). Informe General Cuenta Pública Obtenido a través de internet 2015. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>. [acceso 23/05/2017)
- Azuela Guitrón M, Luna Ramos Margarita, B. (2005). Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. El Federalismo. Centro de Consulta de Información Jurídica Biblioteca. Comité de Publicaciones y Promoción Educativa. México. Consultado obtenido a través de internet <http://www.slideshare.net/VelaAv/el-federalismo>. [Acceso 27/04/2017].
- Carbonell Miguel. (2003). El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Obtenido a través de internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>. [Acceso 27/05/2017].
- Casar Amparo María. (2013). Los Mexicanos en contra de los Impuestos. Revista Nexos. Obtenido a través de internet <http://www.nexos.com.mx/?p=15579>. [Acceso 22/05/2017].
- Castillo Martín Patricia (2011). Política Económica: Crecimiento Económico, Desarrollo Económico, Desarrollo Sostenible. Obtenido a través de internet <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Pol%C3%ADtica-econ%C3%B3mica.pdf>. [Acceso 01/06/2017].
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Obtenido a través de internet

http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf.
[Acceso 22/05/2017].

- Diario Oficial de la Federación (2012-2017). Obtenido a través de internet http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227120&fecha=28/12/2011 [Acceso 15/05/2017].

- García Sotelo Luis (2014) El sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 23 años de Federalismo Hacendario. Obtenido a través de internet <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>. [Acceso 27/09/2014].

- Instituto de la Judicatura Federal. (2014). Tema 4. Distribución de Competencias. Obtenido a través de internet <http://sncedj.ijf.cjf.gob.mx/Doctos/DerechoConstitucional/DerechoConstitucional/Docs/Eval18Preg2.pdf>. [Acceso 27/10/2016].

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017) Estadística a Propósito del día Mundial del Internet. Obtenido a través de internet http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf [Acceso 27/10/2017]

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (2013,2014.2015), obtenido a través de internet, www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafedCalculadora, [acceso 23/03/2017]

- Manual de Transferencias (2013). Secretaria de Gobernación. Obtenido a través de Internet: <http://www.inafed.gob.mx/work/inafed>. [acceso 27/03/2014]

- Mujica Chirinos, Norbis; Rincón González, Sorayda; (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de*

Gerencia, Abril-Junio, 294-320. Obtenido a través de internet <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=29015906007> [acceso 01/06/2017]

- Ley de Coordinación Fiscal (2013). Artículos 2, 6, 9,10 y 25, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de octubre del dos mil catorce.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) 2017. Indicadores Seleccionados, México. Obtenido a través de internet <https://data.oecd.org/fr/mexique.htm>. [acceso 06/06/2017].

- Pérez Jácome D. Presupuesto basada en resultados (2014): origen y aplicación en México, obtenido a través de internet www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf [acceso 27/03/2016].

- Peinado Guevara Víctor M., López María L, Rodríguez Valdez Julio C., Rivera Martínez José L. (2011).

- Federalismo en México: conformación y principios Fundamentales (2013). obtenido a través de internet http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no71/45b._federalismo_en_mexico_conformacion_y_principios_fundamentales.pdf. [acceso 27/01/2016].

- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2017). Obtenido a través de internet http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/pgf_2016.pdf [acceso 26/05/2017].

- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2014). Obtenido a través de internet [http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/IG_2016\(ENIGH2014\).pdf](http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/IG_2016(ENIGH2014).pdf) [acceso 30/05/2017].

- Sistema de Administración Tributaria (2012). Informe Tributario y de Gestión 2012. Obtenido a través de internet http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx [acceso 26/05/2017].
- Uribe Mallarino, Consuelo; (2004). Desarrollo social y bienestar. *Universitas Humanística*, XXXI. 11-25. Obtenido a través de internet <http://www.redalyc.org/pdf/791/79105802.pdf>. [acceso 26/05/2017].

GLOSARIO.

Año fiscal. Un año fiscal o año financiero es un periodo de 12 meses usado para calcular informes financieros anuales en negocios y otras organizaciones. En la mayoría de jurisdicciones hay leyes que regulan la contabilidad y requieren estos informes una vez cada doce meses.

Aportaciones: Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Entidad federativa: Unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación. En los sistemas federales las entidades pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.

Federalismo: El federalismo es una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente. En otras palabras, es un sistema político en el cual las funciones del gobierno están repartidas entre un grupo de Estados asociados, en primer lugar, que luego delegan competencias a un Estado federal central.

Gobierno: El Gobierno es el conjunto de órganos ejecutores del Poder Público del Estado que realizan la voluntad de éste, ordenando y manteniendo un régimen con arreglo a la Constitución

Marco Jurídico: Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

Municipio: Del latín municipium, municipio es el conjunto de los habitantes que viven en un mismo término jurisdiccional, el cual está regido por un ayuntamiento. Por extensión, el término también permite nombrar al ayuntamiento o la corporación municipal.

Nueva Economía Institucional. Es un método que evoluciona a la denominada Vieja Economía Institucional y que su fundamento de estudio se basa en analizar aquellas instituciones denominadas formales e informales

Participaciones: Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación. Salud. Infraestructura básica

Política Económica Fiscal: La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una.

Presupuesto: Conjunto de los gastos e ingresos previstos para un determinado período de tiempo

Ramo Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder

Recaudación: Cantidad de dinero que se recauda.

Recaudación Federal Participable. Es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo.

Región: Una región es un término geográfico usado con una gran gama de significados, que en términos generales designa un área o extensión determinada de tierra más grande que las subregiones o subdivisiones que la constituyen

Sistema de Coordinación Fiscal: Conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo la Ciudad de México, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales

Sistema Fiscal: Conjunto de leyes, normas y disposiciones acerca de la forma de obtener los ingresos públicos y su gasto.

Sistema impositivo: Conjunto de medidas encaminadas a la obtención de ingresos tributarios para financiar el gasto público y/o desplazar recursos de usos privados a los públicos.