

SEGUNDA PARTE:

EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTRIBUCION Y PARTICIPACIONES DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

CAPITULO IV

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	105
IV.1 Estructura de las finanzas públicas estatales.....	108
IV.2 Participación de los estados en el total del gasto bruto	114
IV.3 Aportación estatal al PIB Nacional	119
IV.4 Población por entidad federativa	120
IV.5 Comportamiento en la distribución de participaciones fедерales canalizadas a las entidades federativas (1982-1993)	123
IV.6 Las participaciones federales a las entidades y su relación con el Producto Interno Bruto Nacional.....	135
IV.7 Las participaciones federales como porcentaje del ingreso federal total y de los impuestos federales recaudados	137
IV.8 Importancia de las participaciones federales en los ingresos totales de los estados	142
IV.9 Importancia de las entidades federativas en la generación de tributos a la federación	144
IV.10 Presión, esfuerzo y eficiencia fiscal en las entidades federativas	146

SEGUNDA PARTE:

EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTRIBUCION Y PARTICIPACIONES DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

C A P I T U L O IV

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El Sistema de Coordinación Fiscal -SNCF- en su normatividad de 1982 instrumentó un marco jurídico político que pretendía congruencia en la distribución de los ingresos fiscales de la Federación y los estados de la República; no obstante, desde su formulación y sobre todo en su ejecución han existido condiciones que requirieron de una adecuación.

Cabe destacar que en una primera fase (1980-1982), el SNCF se formula e instrumenta en un período de auge económico, no obstante después del primer semestre de 1982 y sobre todo 1983, requería un ajuste dinámico y expedito congruente a las condiciones mismas.

En el contexto nacional entre 1982-1988, se buscaba responder adecuadamente en la política fiscal y específicamente en lo concerniente entre los ingresos y gastos públicos, ante una volatilidad de precios y capitales que desestimulaban la inversión y fomentaban inflación, más la ausencia de disponibilidad crediticia y fricciones ante planteamientos impositivos que requerían una coordinación y colaboración fiscal eficiente.

En cuanto a la política fiscal, las medidas de ajuste pretendían dar una dirección y asignación congruente en la asignación de las participaciones.

La explicación se centra en que entre 1982 y 1991 se establecen dos períodos de análisis: 1) el de 1982-1988, que marca dos años de crisis nacional (1982 y 1986) con ritmos negativos en el crecimiento de la economía y 2) el de 1988-1991, que plantea un proceso de estabilización y cierto crecimiento.

Es importante destacar que en la gestión pública es más fácil captar ingresos y distribuirlos en períodos de auge, que en períodos de crisis, ya que en este último se agudizan las demandas de los servicios públicos.

Cabe sólo señalar que las condiciones económicas y sociales requirieron de ajustes de tipo fiscal y que las medidas fueron de alguna forma drásticas para algunos años (1982, 1983 y 1986) en tanto los ajustes jurídico-políticos y los técnico-administrativos en su normatividad mostraron cambios no tan drásticos. No obstante, de forma empírica se intuye que en el período de análisis los estados demandaban continuamente una mejor reasignación y distribución de los ingresos fiscales.

IV.1 ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PUBLICAS ESTATALES

Las condiciones en la estructura financiera en los estados requieren necesariamente un equilibrio -al menos contable-, en los recursos y captación de ingresos. Así los ingresos deben corresponder, con una disciplina en congruencia con la política de saneamiento de las finanzas públicas, control y vigilancia del gasto.

No obstante, las condiciones establecen empíricamente que los estados demandan más ingresos ya sea a través de fuentes ordinarias como son las participaciones, ingresos tributarios o formas extraordinarias y alternativas de captación, para así atender en servicios demandados por la población. En sí, existe una demanda de los estados para una reasignación de ingresos en forma más justa.

IV.1.1 Total de Ingresos y Gastos Brutos de las Entidades Federativas Captados en el Período 1982-1991

- INGRESOS BRUTOS TOTALES

En el proceso de implementación del SNCF 1982-1991, los ingresos brutos de los estados mostraron en términos reales una variación positiva en la tasa de crecimiento anual de aproximadamente 5 %.

Es notable la concentración en la captación de los ingresos brutos totales, ya que en promedio en el período de análisis sólo ocho estados captaban en promedio entre 1982-1991 aproximadamente 62 % de los ingresos brutos totales; estos mismos estados captaron en promedio en el período de análisis, el 45.9 % de ingresos por participaciones y el 3.6 % por ingresos tributarios. Lo cual explica, de alguna forma, que en la década de análisis existió una alta concentración de ingresos totales y que de éstos los estados captaron participaciones menores al promedio nacional y que además tenían un problema de captación de ingresos tributarios propios.

INGRESOS BRUTOS ESTATALES 1982-1991

ESTADO	PARTICIPACION PROMEDIO 1982/1991	91/82 A %	91/88 A %	PROMEDIO ESTATAL ING. EN PART. 1982-1991	PART. PROMEDIO ING. TRIBUTARIOS 1982-1991
1) EDO. MEXICO	10.6	-6.2	36.58	59.4	7.9
2) NUEVO LEON	13.5	8.12	6.40	20.8	3.3
3) JALISCO	10.4	-41.8	-33.58	35.7	5.0
4) BAJA C. NORTE	6.5	30.6	30.59	28.8	2.6
5) VERACRUZ	5.8	37.1	38.17	65.2	2.8
6) TABASCO	5.3	10.6	3.7	75.2	0.8
7) OAXACA	6.7	134.7	13.7	16.5	0.8
8) SONORA	3.3	71.4	36.83	65.6	5.6
SUMA	62.1			45.9	3.6

Al contrastar en el período dos años específicos, se destaca que en 1982 seis estados obtenían el 59% del total de los ingresos brutos, éstos son; Edo. de México 13.9%, Nuevo León 13.8%, Jalisco 12.5%, Baja California Norte 7.1, Veracruz 6.0% y Tabasco 5.7%. En tanto para 1991 ocho estados ya captaban el 58% del total de estos ingresos; Edo. de México 10.7%, Nuevo León 12.3% Baja California Norte 7.6%, Veracruz 6.8%, Jalisco 5.9%, Oaxaca 5.9%, Tabasco 5.2% y Sonora 3.9%. Si se sumara la proporción de ingresos brutos del Distrito Federal consolidaría una concentración de ingresos brutos.

Es indudable que existe una evolución contrastante en ciertos estados de la República, por una parte estados como Jalisco y el Edo. de México, con significativa importancia en generación del Producto Interno Bruto, que cuentan además con ciudades metropolitanas concentradoras de industria, servicios y población, presentan decrementos en términos reales de 1991 respecto a 1982, del 42% y 6% respectivamente, en la captación del total de sus ingresos.

En tanto estados como Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí e Hidalgo, incrementan el total de sus ingresos en términos reales en 1991 respecto a 1982, en 135%, 128%, 121% y 104%, respectivamente. No obstante los ingresos brutos de estos últimos tres estados sus montos son menores -en promedio- al 2% respecto del total de los ingresos de los estados.

Por otra parte, se señala que en 1982 nueve estados (Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), participaban en términos reales con menos del 1% en la captación del total de los ingresos estatales. En tanto para 1991, sólo eran tres estados (Baja California Sur, Colima y Quintana Roo). Lo cual explica de alguna forma que más estados obtuvieron más ingresos, y da una leve equiproporcionalidad distributiva de ingresos.

Se destaca que en el período de análisis el promedio total de los ingresos brutos estatales se incrementó en 1991 respecto a 1982 en aproximadamente 21%, en tanto el promedio de las participaciones de los estados se incrementó en términos reales en 53%, lo cual fortalece el argumento de la Secretaría de Hacienda que en promedio los estados han incrementado sus ingresos y participaciones desde la implementación del Sistema de Coordinación Fiscal 1982.

No obstante, a lo anterior es pertinente señalar que -en su nivel real-, los ingresos brutos totales de las entidades reflejan ciclos en sus niveles derivados de: 1) incentivos de políticas públicas, 2) condicionantes externos propios de la economía internacional y 3) elementos eventuales extraordinarios.

Por ejemplo al analizar las variaciones en los ingresos totales en 1985 y 1986, se observan decrementos del 2.3% y 12.8% respectivamente en sus años precedentes, lo cual en cierta forma es reflejo de la crisis económica sufrida en esos años.

No obstante en 1990 respecto a 1989, se presentó un nuevo decrecimiento del 9.8% en los ingresos brutos -reales- totales de los estados, de lo cual destaca que en este período, el inicio de la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, uno de los propósitos de la política de gobierno fue el de continuar con el control del déficit presupuestal.

Por otra parte se menciona que en el período 1989 respecto a 1988, se presentó un crecimiento en términos reales del 18.8% en el total de los ingresos de los estados, es este lapso la etapa más expansiva en cuanto al rubro del total de ingresos brutos.

- ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS

Al desglosar la conformación de los rubros más importantes en los ingresos de las entidades federativas como promedio en el período 1982-1991, se destaca que el rubro más importante -en cuanto a la captación de los ingresos brutos totales de los estados- es el de los ingresos por participaciones, el promedio nacional de éste fue, en el período de análisis, de aproximadamente 60%, en tanto los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas en el mismo período de análisis fue de 4.3% y otros ingresos como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas de 20.45%.

Respecto al rubro de ingresos por participaciones existen ciertos estados que presentan una alta dependencia de participaciones como Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Tabasco, Yucatán, en tanto estados como Baja California, Jalisco, Nuevo León y Oaxaca mantienen formas alternativas de financiamiento buscando -algunos- en sí, cierta autonomía de recursos fiscales, al menos los dos primeros.

INGRESOS DE PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS 1982-1991

ESTADO	INGRESOS POR PART. ALTAS 1991/1992	% 91/88	ESTADO	INGRESOS POR PART. BAJAS	% 91/88
1) COAHUILA	78.2		BAJA CALIFORNIA	28.8	
2) CHIAPAS	69.52		JALISCO	35.7	
3) CHIHUAHUA	69.92		NUEVO LEON	20.8	
4) TABASCO	75.2		OAXACA	16.5	
5) YUCATAN	72.98				

PROMEDIO NACIONAL DE LA DECADA 59.55%

En el período de análisis (1982-1991), se observó una tasa de crecimiento anual -real-, en participaciones de los estados de 3.2%, por otra parte, en este período se observa un incremento de 53% en términos reales de 1991 respecto a 1982.

Se destaca que en 1982 trece estados obtenían participaciones menores al 50% del total de sus ingresos brutos y sólo a San Luis Potosí le correspondía el 81% en participaciones respecto al total de sus ingresos brutos.

Ya en 1991 Baja California Norte, Oaxaca y Nuevo León sólo captaban en participaciones menos del 30% respecto al total de sus ingresos brutos. En tanto en 28 estados las participaciones representaron más de 50% respecto al total de sus ingresos, de lo cual se destacan -con más del 80%- Coahuila, Chiapas, Tamaulipas y Yucatán.

Es importante señalar que el Edo. de México es quien ha captado el mayor monto de ingresos por participaciones -que en promedio en el período 1982-1991 es del 12% del total de las participaciones de los estados-, de alguna forma comprendido por indicadores como: que mantiene un alto número de población, es un estado económicamente industrializado captador de impuestos y además cuenta con municipios con significativo rezago social, entre otros.

Por otra parte Nuevo León -que en 1991 captó 4.74% del total de participaciones estatales-, observa una disminución en su captación de recursos en este rubro; es pertinente destacar que Nuevo León tiene un decremento en términos reales en 1991 con respecto a 1982 en sus ingresos de participaciones de -11.6%.

En esta parte se menciona el hecho de que Nuevo León no está coordinado con la Federación en materia de derechos; de lo cual los estados coordinados en derechos no perciben participaciones derivadas de la recaudación federal de estos tributos, sino que una vez asignado el convenio y reformado el marco jurídico local, la Federación aporta un porcentaje adicional al Fondo General de Participaciones de 1% y al Fondo de Fomento Municipal de 1%, que se distribuyen a las entidades federativas.

En cuanto al total de ingresos por el rubro de participaciones de los estados, se observa que en términos reales existe un crecimiento del 32.5% en 1983 respecto a 1982; así 1983 es el año más significativo en el período de análisis (1982-1991) reflejo en alguna forma de las modificaciones llevadas a cabo en el Sistema de Coordinación Fiscal y en el Sistema de Coordinación Administrativa.

Los ingresos tributarios como porcentaje del de ingresos de las entidades federativas es 4.3%, -como promedio nacional de la década de análisis-. Entre 1982 y 1991 sobresalen los estados de Chihuahua 9.3%, Morelos 8.6%, México 7.9%, Sinaloa 7.8%, y Tamaulipas 7.2%, los cuales

sobresalen con montos mayores al promedio nacional. En tanto Campeche 1.6%, Chiapas 1.7%, Oaxaca 0.8%, Tabasco 0.8% y Tlaxcala 1.95%, son los que menores captaciones tributarias lograron, menores al 2% en el período.

PROMEDIO DE INGRESOS TRIBUTARIOS 1982-1991

ESTADOS	INGRESOS TRIBUTARIOS ALTOS	ESTADOS	INGRESOS TRIBUTARIOS BAJOS
1) CHIHUAHUA	9.34%	1) TABASCO	0.8%
2) MEXICO	7.91%	2) OAXACA	0.8%
3) MORELOS	8.62%	3) CAMPECHE	1.6%
4) SINALOA	7.75%	4) CHIAPAS	1.7%
5) TAMAULIPAS	7.15%	5) TLAXCALA	1.95%
PROMEDIO NACIONAL DE LA DÉCADA 4.30%			

Es importante destacar que en sí los ingresos tributarios de los estados han descendido en términos reales y sólo casos como Sinaloa, Baja California, Coahuila, Chiapas, Jalisco, Morelos, Nayarit y Quintana Roo, han mostrado incremento en la captación en proporción a lo que éstos captaban en 1982.

Por otra parte, respecto a los ingresos estatales no tributarios, en el período de 1982-1991 fueron en el promedio nacional de 9.6%; los estados que destacan por su alta participación promedio son: Quintana Roo, Guanajuato y Aguascalientes, en tanto Campeche, Baja California Sur, Chiapas, Colima y Coahuila son los que captaron menos ingresos por este rubro.

PORCENTAJE DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS COMO % DEL TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADOS ALTOS	% ING. NO TRIBUTARIOS PROMEDIO 1982-1991	ESTADOS BAJOS	% ING. NO TRIBUTARIOS PROMEDIO 1982-1991
1) QUINTANA ROO	22.21	1) CAMPECHE	1.58
2) GUANAJUATO	21.79	2) BAJA CALIFORNIA SUR	2.19
3) AGUASCALIENTES	16.47	3) CHIAPAS	3.22
4) TLAXCALA	14.82	4) COLIMA	3.44
5) ZACATECAS	13.62	5) COAHUILA	3.60
6) VERACRUZ	12.83		

En tanto la captación en el rubro de otros ingresos, los estados que en promedio tuvieron ingresos altos en la década de análisis fueron Oaxaca, 66.7%, Nuevo León 58.3% Baja California 52.7 % y Jalisco 44.1%, de lo que destaca la pretensión de cierta autonomía fiscal Nuevo León, Jalisco y Baja California, en tanto la alta participación de Oaxaca es explicada de alguna forma por los requerimientos de ingresos por deuda pública de este estado.

PORCENTAJE DE OTROS INGRESOS COMO % TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADOS ALTOS	% OTROS INGRESOS PROMEDIO 1982/1991	ESTADOS BAJOS	% OTROS INGRESOS PROMEDIO 1982-1991
1) BAJA CALIFORNIA	52.70	1) COAHUILA	5.50
2) COLIMA	31.79	2) CHIHUAHUA	2.32
3) JALISCO	44.11	3) GUANAJUATO	3.32
4) NUEVO LEON	58.29	4) TABASCO	6.76
5) OAXACA	66.68	5) TAMAULIPAS	6.10
		6) YUCATAN	2.99

IV.2 PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN EL TOTAL DEL GASTO BRUTO

El gasto bruto del total de las entidades federativas mostró una tasa de crecimiento anual de 3.3% en la década de análisis, lo cual refleja un propósito de política nacional de control del gasto público.

De 1982 a 1991 -siete entidades-, Baja California, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal concentraron el 63.3% (Véase cuadro 42 del anexo 1) de los gastos brutos totales, estas entidades participaron en promedio con el 62.9% respecto al total de gastos administrativos y con el 65% respecto al total de obra pública y fomento.

PARTICIPACION POR ENTIDADES RESPECTO AL GASTO TOTAL NACIONAL 1982-1991

ESTADO	PROMEDIO % 1982-1991	% 91/82	% 91/88	PART. % EN EL TOTAL DE GASTO ADMVO. 1982-1991	PROMEDIO DE GASTO EN OBRA PUBLICA Y FOMENTO 1982-1991
1) BAJA CALIFORNIA	5.0	30.6	30.59	3.2	1.1
2) DISTRITO FEDERAL	23.5	-35.7	16.60	29.7	35.8
3) JALISCO	7.9	-41.8	-66.68	5.1	-3.5
4) MEXICO	8.1	-6.2	36.58	8.0	9.1
5) NUEVO LEON	10.3	-8.1	6.40	7.8	4.2
6) TABASCO	4.1	-10.6	3.71	3.4	6.3
7) VERACRUZ	4.4	37.0	38.18	4.8	5.9
SUMA	6.3			62.9	65.9

No obstante, se destaca que el Distrito Federal, Jalisco y Edo. de México presentan decrementos en términos reales de sus gastos brutos totales de 35.7%, 41.8% y 6.2% en 1991 respecto a 1982. En tanto en el período 1991 respecto a 1988, sólo el estado de Jalisco presenta un decrecimiento real en sus niveles de gasto bruto.

Por otra parte, se señala que de 1982 a 1991, doce estados participaron en (cuadro 42, anexo 1) promedio con el 8.5% del gasto bruto nacional, es decir, menos del uno por ciento en promedio anual en la década de análisis, de estas entidades sólo Zacatecas, Hidalgo y Tlaxcala presentan incrementos en 1991 respecto a 1982 en 128.5%, 104% y 82.7% respectivamente, en sus gastos totales.

**ESTADOS CON PARTICIPACION BAJA EN EL TOTAL
DE LOS GASTOS BRUTOS 1982-1991)**

ESTADO	PROMEDIO % 1982-1991	1991/1982
1) AGUASCALIENTES	0.74	17.0
2) BAJA CALIFORNIA SUR	0.43	13.2
3) CAMPECHE	0.89	42.4
4) COLIMA	0.66	17.8
5) DURANGO	0.93	13.9
6) HIDALGO	0.93	104.2
7) NAYARIT	0.64	68.9
8) QUERETARO	0.84	33.5
9) TLAXCALA	0.73	82.7
10) YUCATAN	0.87	57.7
11) ZACATECAS	0.82	128.5

Se destaca que en el período de 1982 respecto a 1988 existe un decremento en términos reales del gasto público nacional, de 2.6%, en tanto de 1991 a 1988 se presenta un incremento del 37.6%, en este período existe un propósito de fortalecimiento de las finanzas públicas, y una política fiscal discrecional en el control del gasto.

- ESTRUCTURA DE LOS GASTOS

El control y vigilancia del gasto público implicó una serie de acciones en los estados de la República.

El promedio estatal para el período 1982-1991, en el total de gastos administrativos de los estados, se estableció en 35.4%, no obstante los estados con mayor gasto promedio en la década de análisis fueron: Sonora 56%, Michoacán 53.5%, Chihuahua 49.4%, Baja California Sur 49%, Durango 47.7%, Puebla 47%, Yucatán 45%. De éstos Sonora, Puebla, Michoacán y Durango presentan decrementos en términos reales de 1991 respecto a 1982 en sus gastos administrativos.

ENTIDADES CON PROMEDIOS ALTOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS 1982-1991

ENTIDAD FEDERATIVA	ALTO	1991/1982
1) BAJA CALIFORNIA SUR	49.01%	25.4
2) CHIHUAHUA	49.44%	43.7
3) DURANGO	47.70%	-11.5
4) MICHOACAN	53.49%	-10.5
5) PUEBLA	46.77%	-30
6) SONORA	55.72%	-66.3
7) YUCATAN	45.03%	32.4
8) DISTRITO FEDERAL	39.33%	183.6

Por otra parte respecto al gasto de las entidades federativas destinado a cubrir los gastos de obra pública y fomento se estableció en 23% como promedio nacional anual de 1982 a 1991.

Los estados que mostraron mayores gastos de inversión en el período de análisis son: Tlaxcala 37%, Tabasco 36%, Aguascalientes 34.3%, Tamaulipas 34.2% y Zacatecas 34%. En tanto los de menor inversión fueron: Baja California 5%, Oaxaca 7%, Nuevo León 9% y Baja California Sur 9.5%.

IV.2.1 La Inversión Pública Federal en los Estados

La inversión pública federal encuentra ciertos elementos explicativos respecto a su comportamiento entre 1982-1991, ya que existe una correlación entre los lineamientos de la política nacional y los programas y proyectos de inversión en los estados.

La crisis económica impactó directamente la inversión pública de las entidades federativas, al contrastar 1983 respecto a 1982 la inversión pública nacional decreció en términos reales 45%. Al analizar el período de 1989 a 1993 la inversión pública federal muestra un comportamiento cíclico casi equivalente al mostrado por la tasa de crecimiento del producto interno bruto nacional, existe una significativa recuperación de 1990 respecto a 1989 de

15.9% y posteriormente decrece en 1993/1990 en 17.7%, así la inversión se sitúa en N\$ 396.3 millones de pesos -en términos reales en este último año.

Se destaca que en el período 1982-1993 seis estados y el Distrito Federal captaron en promedio el 59% de la inversión pública nacional estos son: D.F 32.9%, Veracruz 8.9%, Campeche 5.5%, Jalisco 2.5%, Edo. de México 3.7%, Oaxaca 2.8% y Nuevo León 2.2%. (Véase cuadro 36, anexo 1).

INVERSION PUBLICA FEDERAL 1982-1993

ESTADO	PROMEDIO % 1982/1991	93/82	91/89	ESTADOS	PROMEDIO 1982-1991
1) DISTRITO FEDERAL	32.9	(28.0)	10.8	1) AGUASCALIENTES	0.7
2) VERACRUZ	8.9	(88.1)	(64.4)	2) BAJA CALIFORNIA SUR	0.9
3) CAMPECHE	5.5	42.1	189.6	3) COLIMA	0.9
4) JALISCO	2.5	(64.0)	(36.6)	4) DURANGO	1.0
5) MEXICO	3.7	(54.1)	(31.3)	5) MORELOS	0.8
6) OAXACA	2.8	(33.1)	80.1	6) QUERETARO	0.8
7) NUEVO LEON	2.2	(83.7)	22.0	7) TLAXCALA	0.4
				8) ZACATECAS	0.7

Y sólo el estado de Campeche muestra un incremento real en este período de análisis en 42.1%.

En tanto ocho estados participaron en promedio entre 1982 y 1993 en inversión con aproximadamente el uno por ciento respecto al total nacional. Estos estados son: Aguascalientes 0.7%, Baja California Sur 0.9%, Colima 0.9%, Durango 1.0%, Morelos 0.8%, Querétaro 0.8%, Tlaxcala 0.4% y Zacatecas 0.7%.

Se destaca que en el período 1989-1993 -parte del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari-, la política pública pretendía impactar en la inversión, no obstante las condiciones mundiales -entre otras-, mostraron la vulnerabilidad de la economía nacional, así, la inversión decrece en términos generales en 1993 respecto a 1989 en 4.6%. De los estados con mayor presencia en la inversión pública y que lograron incrementos reales en su inversión fueron, D.F. 10.8%, Campeche 189.6% y Oaxaca 80.1%.

En este período sólo ocho estados lograron incrementos reales, de los que destacan: Nayarit 124.3%, Hidalgo 110%, Guerrero 58.3%, Chiapas 30.2%, Querétaro 22.2%, Nuevo León, Guanajuato 20.6% y Sinaloa 1.4%, respectivamente.

IV.3 APORTACION ESTATAL AL PIB NACIONAL.

Las relaciones estructurales que se establecen en la participación de las entidades federativas al producto interno bruto muestran que entre 1982-1988 cinco entidades generaban el 60% al producto interno bruto nacional, de éstas el D.F con el 27.5%, Edo. de México 10.4%, Jalisco 6.9%, Nuevo León 5.9% y Veracruz 5.3%.

PARTICIPACION % DE LOS ESTADOS AL PIB 1980-1988

ESTADOS	PARTICIPACION PROMEDIO 1980/1988	VAR. % REAL 1988/1982	PARTICIPACION PROMEDIO 1982-1988
1) MEXICO	10.4	-7.6	10.41
2) JALISCO	6.9	3.0	6.92
3) NUEVO LEON	5.9	1.4	5.90
4) VERACRUZ	5.3	3.9	5.22
5) DISTRITO FEDERAL	27.3	-0.1	27.50
SUMA	55.8		55.95

En tanto ocho estados -Aguascalientes 0.67%, Baja California Sur 0.41%, Campeche 0.46%, Colima 0.49%, Nayarit 0.72%, Quintana Roo 0.43%, Tlaxcala 0.58% y Zacatecas 0.8%, aportaron en promedio en ese mismo período menos del uno por ciento.

Se destaca que cuatro entidades tradicionalmente concentran las industrias y los servicios en nuestro país: D.F., Edo. de México, Jalisco y Nuevo León, no obstante en este período de análisis se observó que obtienen participaciones menores a lo que aportan al producto interno bruto y las condiciones se agudizan para el Edo. de México y Nuevo León, ya que también estos estados reciben menos participaciones de acuerdo a sus núcleos poblacionales.

De acuerdo a las condiciones económicas que prevalecieron entre 1982-1988, se establece que, en términos reales, entidades de significativa presencia respecto de su contribución al PIB, Edo. de México y el D.F tienen decrementos del 7.6 y 0.1% respectivamente, así posiblemente implicó que el Edo. de México captara menores ingresos brutos.

Por otra parte, se señala que de los estados que en proporción obtuvieron altas participaciones respecto al producto que generaron se destacan los de extracción de petróleo, Campeche, Chiapas y Tabasco, que captaron 148.9%, 89.5% y 116.9% respectivamente en promedio entre 1982 y 1988. No obstante, ante la caída del precio de este hidrocarburo presentan decrementos en términos reales (a precios de 1980) en 1988 respecto a 1982, de 2.7%, 13.2% y 7.9%, respectivamente.

Por otra parte, es pertinente señalar que de acuerdo al proceso de una mayor apertura comercial y redistribución industrial, existe un cambio estructural en las condiciones del producto interno bruto, mostrando mayor dinamismo los estados que concentran empresas manufactureras y específicamente localizadas en la frontera norte.

IV.4 POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA

Las condiciones de asentamientos de la población, su concentración en determinados estados y específicamente en ciudades y municipios metropolitanos, requieren una estrategia congruente entre la política económica y la política social, ya que no sólo existe un propósito de crecer por crecer, sino más bien un crecimiento que refleje condiciones de bienestar social.

Para establecer la proporcionalidad de distribución de participaciones en las entidades federativas se ha tomado como criterio el número de habitantes, de lo cual se destaca que sólo ocho estados concentraban en 1994 aproximadamente el 54% de la población.

En promedio de 1982 a 1992, 19 estados presentan un índice negativo en cuanto a la captación de participaciones respecto a su población. En tanto

Tabasco, Distrito Federal y Campeche presentan un promedio alto de captación de participaciones respecto a su índice poblacional de 251.7% 88.6% y 67.1% respectivamente.

Cabe destacar que entre 1980 y 1994 la concentración poblacional se establece en ocho entidades; de las que destacaban en 1980 por su importancia: D.F., Edo. de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Michoacán y Nuevo León, que concentraron el 57% del total de la población. En tanto para 1994 el estado de Chiapas desplaza a Nuevo León en participación, ya que es notable el crecimiento derivado del número de nacimientos anuales en este estado, su población estimada para este año es de aproximadamente 3.8 millones de habitantes.

Por otra parte, se observa que en el período de análisis Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán mantienen un ritmo y presencia más armónica en la participación poblacional, de lo cual sólo destaca la relación de crecimiento y concentración poblacional en las ciudades de Puebla y Guadalajara, así como en sus municipios conurbados, como son Cholula, Zapopan y Tlaquepaque respectivamente.

De acuerdo a las políticas adoptadas para contener la migración a las grandes ciudades, así como el control de la natalidad y un desarrollo urbano más equilibrado, se observa ya para 1994 un cambio en las relaciones estructurales de los asentamientos humanos.

En 1994 el Estado de México es la primera entidad en concentración poblacional y el D. F. pasa a ser la segunda entidad concentradora de población. Entre ambas entidades agrupan al 21% de la población total del país, de lo cual se destaca en ritmos de crecimiento los asentamientos en municipios conurbados, Edo. de México y D. F.

En el período de 1989-1994, una política de modernización estableció que el crecimiento económico no asegura por sí y en sí mismo que fluyan de manera automática los recursos que requiere la atención de las demandas poblacionales y en especial de los servicios públicos locales.

Existen localidades en las que las leyes de mercado no operan del todo tan automáticamente, en tanto los asentamientos irregulares y concentración poblacional -sobre todo cuando existe conurbación municipal, sumado a una

insuficiencia de ingresos, con un rezago histórico-, marcan una paradoja de espacios y núcleos poblacionales.

Así, existen localidades que demandan mayor atención y son las que por sus mismas condiciones de marginación y los altos costos en la obra pública, deficiencias en la gestión publica y en sus servicios, no pueden ser atendidas en suficiencia. Así en un proceso de rezago social existe la demanda en educación, salud, infraestructura y servicios públicos, energía, agua, drenaje, luz y procuración de justicia, entre otros.

Al tratar de encontrar una explicación de la asignación de ingresos a los estados por participaciones entre 1992 y 1982 se establece que sólo 10 mantienen ingresos positivos -en promedio- de participaciones de los estados. Respecto a la población de éstos: Tabasco, Baja California Norte y Sur, asimismo existe una variación positiva en términos relativos para el D.F.

PARTICIPACIONES DE ESTADOS SIGNIFICATIVAS RESPECTO AL GASTO TOTAL NACIONAL

ESTADO	PROMEDIO % 1982-1991	1991/1982
1) BAJA CALIFORNIA	5.5	30.6
2) DISTRITO FEDERAL	23.5	-35.7
3) JALISCO	7.9	-41.8
4) MEXICO	8.1	-6.2
5) NUEVO LEON	10.3	8.1
6) TABASCO	4.1	10.6
7) VERACRUZ	4.4	37.0

IV.5 COMPORTAMIENTO EN LA DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES CANALIZADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (1982-1993)

De acuerdo a los grandes objetivos y principios tributarios, principalmente a los de eficiencia administrativa y evitar la doble o triple tributación, la Federación ha venido participando a las entidades federativas recursos que surgen al amparo de convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa, ya revisados en capítulos anteriores.

Así, ha resultado más racional delimitar campos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno para proteger al contribuyente, y se han convenido mecanismos de recepción o cobro de impuestos para hacer más expedita y barata la recaudación tributaria.

La federación, como antes se comentó, es la que concentra la recaudación de la mayor parte de la materia impositiva del país, más con ello adquiere también, la responsabilidad de hacer partícipes a los otros gobiernos por colaborar en esa función. Para ello, a la federación se le obliga a crear un fondo denominado RESERVA FEDERAL PARTICIPABLE, la cual servirá como base para determinar las cantidades a repartir entre los estados y municipios del país.

Un problema permanente ha sido cómo ser suficientemente justos en la repartición de dichos fondos, ya que no sólo han de tomarse en cuenta criterios de equiproporcionalidad en la contribución de cada estado al fondo, sino también criterios sociales que buscan mejorar la distribución del ingreso entre las diversas regiones del país.

Teniendo en cuenta estos grandes criterios mencionados, procedamos al análisis de cómo han sido canalizadas las participaciones en las entidades federativas a lo largo de más de una década comprendida entre 1982 y 1993.

IV.5.1

Análisis Porcentual de la Canalización de las Participaciones Federales de las Entidades Federativas

A simple vista, al observar el cuadro V.5.1, nos percatamos que las participaciones se encuentran fuertemente concentradas en el Distrito Federal, ya que a lo largo del período se canalizan hacia él en promedio un 20.31% del total. Lo anterior obedece a la gran concentración poblacional, y a la consecuente actividad económica que en él se despliega y que genera importantes fuentes tributarias.

CUADRO V.5.1

**COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

EDO.	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %	1990 %	1991 %	1992 %	1993 %
AGS.	0.75	0.77	0.87	0.88	0.90	0.92	0.91	0.94	0.97	1.05	1.08	1.04
B.C.	2.84	279	2.71	2.84	3.20	3.00	2.90	3.25	3.27	3.16	3.13	3.08
BCS.	0.51	0.58	0.62	0.64	0.65	0.64	0.63	0.69	0.68	0.63	0.63	0.62
CAMP.	1.02	1.08	1.18	1.06	1.36	1.07	1.10	1.09	1.34	1.26	1.24	1.24
COAH.	2.33	2.36	2.54	2.55	2.70	2.46	2.34	2.36	2.35	2.33	2.27	2.30
COL.	0.68	0.67	0.72	0.73	0.74	0.68	0.67	0.71	0.72	0.74	0.72	0.72
CHIS.	3.93	3.85	3.59	3.80	3.77	4.04	3.86	3.95	3.99	4.04	3.92	3.84
CHIH.	2.76	2.75	2.60	2.77	2.83	2.69	2.61	2.83	2.87	2.92	2.91	2.93
D.F.	22.48	22.53	20.86	20.19	23.21	20.51	22.08	19.95	19.60	18.41	17.90	16.22
DGO.	1.03	1.05	1.24	1.28	1.34	1.22	1.22	1.29	1.32	1.31	1.31	1.36
GTO.	2.47	2.71	2.69	2.75	3.12	2.76	2.79	2.84	2.93	3.21	3.34	3.55
GRO.	1.43	1.43	1.64	1.69	1.84	1.67	1.68	1.77	1.87	1.96	2.20	2.22
HGO.	0.87	0.97	1.35	1.42	1.45	1.34	1.35	1.39	1.42	1.50	1.56	1.67
JAL.	5.99	5.96	5.65	5.45	6.20	5.66	5.47	5.61	5.57	5.80	5.83	6.17
MEX.	10.32	10.27	10.07	9.88	2.17	9.99	9.28	9.09	8.92	9.00	9.36	10.12

* * *

EDO.	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %	1990 %	1991 %	1992 %	1993 %
MICH.	1.66	1.67	1.93	2.11	1.15	2.01	2.02	2.11	2.20	2.48	2.63	2.82
MOR.	0.93	0.92	1.03	1.13	0.99	1.14	1.14	1.29	1.29	1.34	1.37	1.43
NAY.	0.86	0.85	0.97	1.01	5.80	0.96	0.95	0.98	1.01	1.01	1.05	1.05
N.L.	5.70	5.68	5.42	5.22	1.14	5.09	5.15	5.08	4.81	4.74	4.80	4.68
OAX.	1.04	1.18	1.72	1.71	2.79	1.61	1.63	1.70	1.75	1.94	2.18	2.40
PUE.	2.70	2.73	2.62	2.74	1.26	2.74	2.72	2.80	2.84	3.26	3.38	3.62
QRO.	1.05	1.05	1.08	1.16	0.66	1.17	1.18	1.32	1.26	1.36	1.40	1.46
Q.ROO	0.56	0.59	0.62	0.64	1.57	0.65	0.63	0.66	0.71	0.74	0.76	0.78
SLP.	1.26	1.27	1.50	1.52	1.57	1.45	1.50	1.53	1.55	1.61	1.72	1.75
SIN.	2.78	2.76	2.58	2.65	2.85	2.81	2.78	2.92	2.87	2.81	2.67	2.71
SON.	3.28	3.35	3.11	3.42	3.58	3.52	3.41	3.61	3.62	3.45	3.32	3.19
TAB.	6.80	6.65	6.93	6.56	6.99	6.26	6.25	5.98	5.74	5.21	4.74	4.11
TAMPS	2.95	2.77	2.83	2.99	3.45	2.82	2.81	2.94	3.06	3.13	3.02	2.97
TLAX.	0.60	0.62	0.87	0.86	0.88	0.80	0.81	0.86	0.87	0.89	0.91	0.95
VER.	6.58	6.20	5.98	5.86	6.66	5.96	5.75	5.97	6.09	6.14	6.09	6.23
YUC.	1.03	1.16	1.26	1.29	1.35	1.25	1.26	1.31	1.34	1.40	1.37	1.51
ZAC.	0.80	0.82	1.20	1.20	1.21	1.11	1.13	1.17	1.18	1.16	1.20	1.25
TOTAL	100.00											

Resalta a su vez, que menos de la mitad de los estados (13 para ser exactos), excluyendo al Distrito Federal, concentran el 68% de las participaciones totales, y el 57% si se contempla a aquél. Asimismo, si tomamos las entidades con un mayor peso relativo en las participaciones totales, porcentualmente tenemos lo siguiente:

ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PARTICIPACIONES
1. Distrito Federal	16.21
2. Estado de México	10.11
3. Veracruz	06.23
4. Jalisco	06.17
5. Nuevo León	04.68
S U M A	43.40

Fuente: Cuadro 26, anexo 2

Se podrá apreciar que sólo cinco de ellas absorben el 43.40% del total tomando en cuenta al Distrito Federal, si se le excluye el porcentaje disminuye al 27.19%. Por el contrario, a 27 estados habrá de repartirse un 56.6% de ese total.

NUMERO DE ENTIDADES	PORCENTAJE DEL TOTAL
5 ENTIDADES	43.40
27 ENTIDADES	56.60
T O T A L	100.00

En este sentido, se puede establecer que el Sistema de Participaciones hacia los estados sigue la misma tendencia centralizadora provocada por la concentración poblacional, por lo tanto se podrá interpretar que dicho sistema ha venido contribuyendo a exacerbar a la misma en detrimento de medidas de descentralización emprendidas en el período.

IV.5.2

Participaciones Reales Canalizadas a las Entidades Federativas y sus Tasas de Cambio Porcentual Anual

La manera en la que las participaciones federales han fluido hacia los estados es por demás variante, (véanse cuadros 25 y 26). Cada estado en particular ha sufrido irregularidades en los montos que en términos reales les han llegado. Hay estados con grandes fluctuaciones tanto a la alza como a la baja en sus percepciones, así por ejemplo el estado de Nuevo León en el período 86-87 ve incrementadas sus participaciones en un 248%, pero el período anterior, 85-86 las mismas sufrieron una caída del 72.54%.

Coincidentemente, el mismo fenómeno sucede con los estados de México, Michoacán, Puebla y Querétaro, donde los incrementos van desde un 107% a Michoacán, hasta un 447% al Estado de México, quienes en el período anterior habían sufrido serias disminuciones en sus ingresos reales.

Si tomamos en cuenta el comportamiento de las participaciones a nivel nacional, las mismas sufren alteraciones de lo más variado, lo mismo a la alza que a la baja. Podemos hablar de una inconsistencia muy marcada, ya que presentan de 1982 a 1985 una tendencia hacia la baja, pasando de un 14.03% en el período 82-83 a un -17.50% en el período 85-86. Las mismas se recuperan en los siguientes dos períodos pero vuelven a caer en el período 88-89 aunque con poca significancia. A partir de 1990 se percibe un repunte por encima del crecimiento de algunas variables macroeconómicas, por ejemplo del PIB y de la tasa de crecimiento poblacional, logrando ser en el período 90-91 del 8.74%, pero con tendencia a la baja, ya que para el período 92-93 las mismas apenas crecen al 2.35%.

Las drásticas variaciones de las participaciones hacia los estados, en algunos períodos y para casi la mayoría de ellos, obedece a que las mismas están en función de la recaudación federal, ya que de ella es de donde se integra el fondo para repartir. En otras palabras, del esfuerzo y de la presión fiscal en el país depende el comportamiento real de aquéllas, más no resulta claro las variaciones tan diferenciadas entre los estados, ya que en un mismo año algunos ven realmente aumentados sus ingresos por esta vía, mientras que otros los ven reducidos.

Al respecto, legalmente les corresponde a los estados recibir por lo menos la misma cantidad obtenida el período inmediato anterior, claro está, a precios corrientes, más, al traducir las mismas a precios constantes las sorpresas no se hacen esperar.

CUADRO V.5.2
INCREMENTOS PORCENTUALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
REALES DE LAS ENTIDADES

EDO.	82-83 %	83-84 %	84-85 %	85-86 %	86-87 %	87-88 %	88-89 %	89-90 %	90-91 %	91-92 %	92-93 %
AGS.	17.62	15.41	-4.40	-15.35	21.06	4.99	4.11	7.95	17.45	7.20	-1.17
B.C.	12.31	-0.72	-1.07	-6.99	11.62	2.58	12.06	5.76	4.90	3.33	0.76
BCS.	29.95	9.43	-2.93	-15.54	17.14	4.10	9.18	3.72	1.28	3.37	1.34
CAMP.	20.85	11.01	-14.93	6.46	-6.68	8.94	-1.27	29.65	2.52	2.62	2.27
COAH.	15.86	10.079	-5.01	-12.61	8.48	0.70	0.77	4.80	7.89	1.14	3.72
COL.	12.82	9.49	-4.11	-15.78	8.63	4.50	5.97	7.49	11.61	1.74	2.21
CHIS.	11.75	-4.64	0.33	-18.06	27.26	1.52	2.19	6.25	9.91	1.13	0.37
CHIH.	13.25	-3.14	1.00	-15.88	13.32	2.79	8.40	6.55	10.70	3.66	3.30
D.F.	14.26	-5.31	-8.36	-5.16	5.19	14.32	-9.84	3.26	2.16	1.27	-7.25
DGO.	16.50	20.88	-2.19	-14.03	8.50	6.25	5.14	7.86	7.58	4.65	6.34
GTO.	24.77	1.70	-3.13	-6.41	5.27	7.38	1.61	8.18	19.19	8.38	8.78
GRO.	13.98	17.54	-2.83	-9.72	7.98	6.71	5.20	10.92	14.14	16.77	3.31
HGO.	26.58	42.67	-0.55	-15.90	10.44	6.95	2.35	7.41	15.33	8.06	9.56
JAL.	13.38	-2.90	-8.75	-6.12	8.70	2.47	2.46	4.41	13.08	4.74	8.41
MEX.	13.41	0.32	-7.08	-81.89	447.91	-1.39	-2.26	3.17	9.71	8.43	10.59

...

<i>EDO.</i>	82-83 %	83-84 %	84-85 %	85-86 %	86-87 %	87-88 %	88-89 %	89-90	90-91 %	91-92 %	92-93 %
<i>MICH.</i>	14.55	18.24	3.94	-54.92	107.07	6.84	4.27	9.50	22.78	10.17	10.01
<i>MOR.</i>	12.12	15.52	3.17	-27.23	36.18	6.11	13.13	5.25	13.26	5.81	7.05
<i>NAY.</i>	12.13	16.72	-1.56	374.24	-80.36	5.79	2.73	7.75	9.31	8.36	2.07
<i>N.L.</i>	13.47	-2.41	-8.75	-72.54	248.49	7.40	-1.41	-0.58	7.18	5.51	-0.13
<i>OAX.</i>	29.21	48.85	-6.20	34.80	-31.08	7.31	4.20	8.09	20.62	17.16	12.33
<i>PUE.</i>	15.25	-1.87	-0.71	-62.07	158.89	5.15	2.63	6.79	24.71	8.12	9.75
<i>QRO.</i>	13.48	5.97	1.09	-52.71	110.33	6.60	11.66	0.63	17.16	7.57	6.47
<i>Q.ROO</i>	19.53	8.59	-2.95	103.37	-50.93	3.36	4.41	12.61	13.98	7.12	4.43
<i>SLP.</i>	14.96	20.39	-4.01	-14.57	9.95	9.72	1.50	6.90	12.41	11.75	4.27
<i>SIN.</i>	13.33	-4.34	-2.72	-11.23	17.25	5.25	4.79	3.12	6.62	-1.15	4.13
<i>SON.</i>	16.23	-4.97	4.28	-13.78	17.13	2.86	5.68	5.23	3.76	0.30	-1.82
<i>TAB.</i>	11.46	6.61	-1.036	-12.07	6.58	5.88	-4.50	0.90	-1.30	-5.21	-11.19
<i>TAMPS.</i>	7.01	4.44	-0.11	-4.81	-2.59	5.93	4.25	9.58	10.92	0.70	0.54
<i>TLAX.</i>	17.75	43.29	-5.95	-15.65	7.68	8.15	5.34	5.72	12.09	6.67	6.97
<i>VER.</i>	7.48	-1.28	-7.20	-6.28	6.41	2.52	3.65	7.23	9.60	3.32	4.74
<i>YUC.</i>	27.63	11.43	-2.96	-13.85	10.30	7.18	3.88	6.83	14.31	1.70	12.64
<i>ZAC.</i>	16.82	49.80	-5.12	-16.91	9.39	8.15	2.46	6.18	7.50	7.23	6.60
<i>TOTAL</i>	14.03	2.26	-5.31	-17.50	19.02	6.17	-0.22	5.12	8.74	4.19	2.35

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario obtener las tasas de crecimiento medias anuales para todo el período, para cada estado y nacionales, ya que es imposible determinar conclusiones con tantas variaciones. Así, se podrá percibir que la tasa media de crecimiento de las participaciones totales canalizadas a los estados es del 3.10% en el período 1992-1993, lo que sugiere que durante más de una década su tasa de crecimiento es mucho menor a la que presenta la correspondiente a la población.

Esto es sumamente grave, ya que los estados tendrán que atender sus compromisos con un poco más de recursos, pero con muchísima más gente, lo que se podrá traducir en cada vez menos participaciones necesariamente a sus municipios redundando en déficits de cobertura y calidad en los servicios públicos hacia la comunidad.

Las tasas medias de crecimiento para el período en los estados presentan las mismas irregularidades, hay estados como el de Oaxaca que a lo largo del mismo aumenta sus ingresos por esta vía en un 11.20%, pero el caso contrario le sucede a Tabasco que ve disminuidas sus participaciones en esa década en un 1.50%. Un caso notorio es el del Distrito Federal, su crecimiento para el período es casi imperceptible: 0.09%, lo que da la idea de mantener muy controlada su participación en el fondo, conteniendo los flujos hacia él con intenciones de derramar más aquéllas hacia el interior de la República.

Como en el cuadro 27 se muestra, todos los estados, excepto Tabasco, tienen crecimientos reales en sus participaciones, aunque dispares. Los estados que mayor tasa de crecimiento presentan son Oaxaca, Hidalgo, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas, Guerrero, con promedios de crecimiento superiores al 7%. Por otro lado, estados con baja tasa de crecimiento son Chiapas, Coahuila, México, Nuevo León, Sinaloa y Sonora, quienes han visto crecer sus participaciones en once años en menos del 3%. Los demás estados presentan tasas de crecimiento en el período entre 3 y 7%, lo que los hace situarse en la media.

Los datos aquí presentados son más que elocuentes, no existen criterios diferenciados claros para canalizar las participaciones de manera regular y atendiendo a parámetros suficientemente especificados con criterios sociales o económicos. Por la forma tan irregular con la que se han canalizado las mismas, se ha obedecido más a motivos coyunturales, que a una clara

planificación que, ordenadamente, minstre recursos suficientes y a tiempo para impactar mejor en el desarrollo de las localidades.

Pese a lo anterior, no hay que perder de vista que la captación tributaria, fuente principal de donde se formará el fondo a repartir, está en función, primero, del nivel de actividad económica del país y sus estados, y segundo, del despliegue que realicen las autoridades fiscales locales y nacionales para captar más recursos.

La disminución del nivel de actividad económica afecta sensiblemente la recaudación tributaria y consecuentemente las cantidades a repartir entre los estados. Esto se puede percibir claramente en los años de estancamiento económico y fuerte inflación, en los que se detecta una tendencia a disminuir gravemente las participaciones federales como arriba se anotaba, y que corresponden al período 1982-1986. Durante este período, los estados dispusieron de menos participaciones reales lo que a su vez redundó en pérdida de captación tributaria interna, afectando drásticamente sus haciendas.

El segundo componente, el esfuerzo fiscal, es indudablemente una alternativa para captar más recursos, no obstante, es prácticamente imposible que se recurra a él en épocas de crisis económica, ya que perjudica más a los más afectados. A pesar de lo anterior, el gobierno salinista se caracterizó por impulsar tanto el esfuerzo como la presión fiscal, lo cual condujo a recuperar, aunque poco significativamente, las participaciones hacia los estados, esto se podrá apreciar en el crecimiento que aquéllas tienen en el período 1989 a 1992, cayendo sensiblemente con la recesión económica que se empezó a sentir durante 1993 y 1994.

IV.5.3 Estructura de las Participaciones a las Entidades Federativas por Fondos y Montos

Como ya ha sido suficientemente abordado, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actualmente contempla, para repartir las participaciones, tres fondos: el Fondo General Participable, el Fondo de Fomento Municipal, y un Fondo de Reserva que se crea en 1990 (ver capítulo II). El primer fondo (FGP), integrado por tres partes es el más importante, ya que el mismo representa en promedio para el período de análisis un 97.22 % de las participaciones hacia los estados.

Por su parte, el Fondo de Fomento Municipal ha venido significando un promedio nacional de sólo el 5.18% durante el período, variando su significancia de estado a estado. Así, se tienen estados que históricamente han tenido poca participación en él como los de Baja California, México, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tabasco, con un porcentaje menor al 1% de sus participaciones totales.

Por el contrario, se tienen estados con un importante peso porcentual de dicho fondo del total de sus participaciones en la mayor parte de años que comprende el período de análisis, como los de Aguascalientes, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Baja California Sur, Tlaxcala y Zacatecas, con variaciones que van desde un 5% del total de sus participaciones hasta en algunos casos rebasar el 10% de aquéllas.

La creación del fondo de reserva en sus diferentes modalidades, ha beneficiado muy poco a muy pocos; esto es, de acuerdo a las condiciones de su creación, sólo algunos estados con ciertas actividades muy específicas podrán ser beneficiarios directos del mismo. Los estados que más han captado estos recursos son Baja California con un 22% en promedio de sus participaciones totales en 1992 y 1993, Sonora más del 10% en promedio de sus participaciones, y en menor proporción Baja California Sur, Campeche, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas. La característica principal de estos estados es tener costas y puertos de entrada y salida de mercancías.

En términos generales, se puede establecer que el sistema de participaciones hacia los estados no puede ser considerado como un elemento importante en la promoción del desarrollo ni regional ni nacional, debido entre otras cosas, a que casi se sigue repartiendo lo mismo que hace 10 años (tan sólo ha crecido un 3.1% en el período) además, la población en esos años ha crecido significativamente (31.36% en la década y 2.76% anual), lo que trae como consecuencia el que los estados y sus municipios se vean poco capaces de mejorar los niveles de vida y bienestar social de sus habitantes.

Asimismo, el sistema de participaciones, si bien tiene un procedimiento más o menos claro en teoría, en la práctica es demasiado irregular, ya que en base al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal resulta imposible explicar los altibajos que permanentemente sufren los montos reales que se reparten entre los estados y no se diga a los municipios. El desorden prevaleciente en esta materia no es sino resultado nuevamente del centralismo que vive

nuestro sistema fiscal que posibilita dar tratamientos selectivos a ciertos estados ante condicionantes coyunturales, dejando de lado coherencia y consistencia en el sistema de traslado de los recursos a donde posiblemente se hayan generado.

Por último, se resalta que de todos los fondos que integran las cantidades a repartir en los estados y el Distrito Federal, el Fondo General de Participaciones es el que mayor peso tiene en la estructura de ingresos que por esta vía captan los estados (casi el 98%), siendo poco representativo el Fondo de Fomento Municipal (que en promedio nacional es poco más del 5%) que son ingresos que directamente van hacia los municipios. Por su parte, las reservas complementarias son sólo significantes para un estado, y de alguna importancia menor para otros cinco, por lo que si bien esto busca resarcir los ingresos de estos estados, resulta más problemática su administración, ya que desvirtúa y desordena el sistema en su conjunto.

IV.6 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES Y SU RELACION CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL

Como ya ha sido resaltado, las participaciones federales han fluido en términos reales a los estados a lo largo del período irregularmente. Las variaciones parecen no tener una respuesta coherente desde el punto de vista de la proporcionalidad tanto en períodos como en entidades, por lo que resulta necesario recurrir al análisis de las principales variables que pudieran afectar aquéllas, como lo son el producto interno bruto, la población y la recaudación tributaria, tanto nacional como local.

Un primer acercamiento al análisis se puede hacer al relacionar el PIB nacional con las participaciones totales canalizadas a las entidades. De esa manera, trabajando a precios constantes de 1980 podemos percibir una tasa de crecimiento anualizada para el PIB de 1.43% para el período 1982-1992.

Por su parte, las participaciones crecen anualmente a un ritmo más acelerado, ya que en el mismo período lo hacen a un 3.46%. Ello significa que el gobierno federal ha venido otorgando un porcentaje cada vez mayor a este rubro y lo realiza por encima del crecimiento mismo de la economía.

**PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y PIB
(MILLONES DE NUEVOS PESOS DE 1980)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	TACA
PIB	4862.2	4630.4	4796.8	4921.6	4733.7	4810.8	4858.7	5007.79	5214.0	5384.5	5607.49	1.43
PARTICIP. FEDERALES	124.2	145.5	148.76	140.92	126.36	129.60	146.87	146.56	154.07	167.35	174.57	3.46

Una interpretación adicional y que refuerza la aseveración anterior, es analizar la elasticidad de las participaciones respecto al mismo PIB. Para nuestro período de análisis la elasticidad da como resultado 2.34, lo cual se puede interpretar de la siguiente manera:

En el período 1982-1992, por cada uno por ciento que aumentó el PIB, las participaciones federales a los estados aumentaron en un 2.39%.

Con lo anterior se puede afirmar que las participaciones son elásticas al PIB, ya que ellas aumentan más que proporcionalmente al crecimiento de la economía. En dicho período, el PIB creció un 15.32%, mientras las participaciones lo hicieron en un 36.69%, lo cual demuestra su mayor dinamismo y sobre todo su tendencia creciente, no obstante el lento crecimiento de la economía.

Por otra parte, los porcentajes que ellas representan del total del PIB son constantes, con ciertas variaciones mínimas en algunos años. Así, se tiene una tasa promedio anual del 2.91%, teniendo el nivel más bajo en 1982 con un 2.64%, y el más alto en los años 1991 y 1992 con un 3.11% respectivamente, con una tendencia ascendente a partir de 1986.

Lo anterior nos refleja, que si bien las participaciones canalizadas crecen más que el PIB, el mismo no es muy significativo porcentualmente, ya que los crecimientos son apenas décimas porcentuales anuales. Por lo tanto, si se quiere superar los rezagos históricos en esta materia, el crecimiento deberá ser más fuerte aún, para que aquéllas lleguen a representar porcentajes más significativos respecto al PIB, y con ello potenciar el desarrollo regional.

Si bien los gobiernos federales han procurado que las participaciones hacia los estados no se vean afectadas, sino por el contrario, aumenten a pesar de las crisis económicas por las que se ha atravesado, lo ideal ha de ser impulsar el crecimiento económico sustentado en el crecimiento regional, y en esto, las participaciones que los estados reciben son sumamente importantes, por lo que habrán de revisarse los mecanismos de canalización que busquen tales objetivos.

IV.7 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES COMO PORCENTAJE DEL INGRESO FEDERAL TOTAL Y DE LOS IMPUESTOS FEDERALES RECAUDADOS

Como se mencionó, para entender mejor el comportamiento real de las participaciones a los estados, habrá de verse su evolución a la luz de las principales variables fiscales del país. Esto es indispensable, ya que como en su momento se acotó, su integración está en función de la recaudación de una serie de impuestos a nivel federal en las entidades y concentradas en la federación, que incluso se toma en cuenta para otorgar la segunda parte del Fondo General a cada entidad.

Entrando en materia, a lo largo del período el gobierno federal ve disminuidos anualmente sus ingresos totales en un 3.31%, esto se debe a que entre 1982 y 1984 sufre sensibles disminuciones de poco más del 12 y 11% respectivamente; recuperándose en los siguientes cuatro años, pero volviendo a disminuir en 1987 en poco más del 3%; las caídas más drásticas se presentan en los períodos 1989-1990 con un 28.33%, y 1990-1991 con un 24.74% respecto el año inmediato anterior.

Convencionalmente, esta variable tan importante para el gobierno federal, debe impactar en el fondo de participaciones, más, como ya ha sido mencionado, éstas crecen en el período en un 36.69%, mientras que aquéllos, (los ingresos totales), diminuyen en 28.68% en términos reales.

De acuerdo a lo anterior, la elasticidad de las participaciones respecto a los ingresos totales es de -1.28, lo cual establece una relación inversa, indicando que por cada punto porcentual que disminuyeron los ingresos totales de la federación, las participaciones federales canalizadas a las entidades aumentaron en 1.28%.

RELACIONES Y ELASTICIDADES ENTRE EL PIB Y LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES (MILLONES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

	1982	1992	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO EN EL PERÍODO	ELASTICIDADES RESPECTO AL PIB	ELASTICIDADES RESPECTO A LOS ING. TOTALES	ELASTICIDADES RESPECTO AL TOTAL DE IMPUESTOS	TACA
PIB	4864.219	5607.490	15.32	1.43
TOTAL DE ING. FEDERALES REALES	1739.64	1241.79	(28.63)	-1.86	-3.31
RESERVA FEDERAL PARTICIPABLE REAL	692.25	803.06	16.00	1.04	-0.55	-	1.49
TOTAL DE IMPUESTOS REALES	680.47	731.23	7.49	0.48	-0.26	-	0.72
TOTAL DE IMPUESTOS ASIGNABLES REALES	211.34	139.34	(34.06)	-2.22	1.18	-4.54	-4.07
TOTAL DE PARTICIPACIONES	127.71	174.57	36.69	2.39	-1.28	4.89	3.17

La proporción de los ingresos totales respecto al PIB no sufre muchas alteraciones en el período, ya que la misma, teniendo un promedio de 35.97% respecto al total de aquél, muestra el nivel más bajo de peso porcentual en 1991 con un 22.20% y la más alta se presenta en 1986 con un 46.88%. La tendencia, como se podrá observar en el cuadro anterior, es notoriamente a la baja, lo cual significa que presenta a su vez, un comportamiento contrario al que observan las participaciones en esos años.

De hecho, la elasticidad de los ingresos totales respecto al PIB es también inversa, y nos muestra que por cada punto porcentual que aumentó el PIB, aquéllos decrecieron en 1.86%. Lo sorprendente es que a pesar de la disminución en términos reales de los ingresos totales, las participaciones hayan crecido a un ritmo constante anual del 3.17%.

El peso porcentual de las participaciones respecto a los ingresos totales de la federación es más o menos variable, va desde un 5.72% en 1986, hasta un 14.06 en 1992, con una tasa promedio porcentual en el período de 9.15%. Nuevamente se percibe que a pesar de la caída en los ingresos reales en los últimos años de nuestro análisis, las participaciones van ganando terreno en el peso porcentual de los mismos, debido entre otras cosas a su crecimiento real constante.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES DEL PAÍS (1982-1992)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	TACA
INGRESOS FEDERALES TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
RESERVA FEDERAL PARTICIPABLE	39.79	50.35	55.91	48.95	29.31	33.06	35.64	32.72	46.72	66.10	64.66	45.74
TOTAL DE IMPUESTOS	39.13	33.63	35.94	33.16	24.02	25.03	27.64	28.80	40.03	56.29	58.89	36.59
TOTAL DE IMPUESTOS ASIGNADOS	12.14	15.06	17.11	16.03	11.09	11.50	..	4.37	6.02	8.96	11.22	11.35
PARTICIPACIONES FEDERALES	7.35	9.54	11.01	9.54	5.72	6.46	6.75	6.61	9.70	14.00	14.06	9.15

Ahora bien, en referencia con los impuestos totales captados en el período, las participaciones a los estados se mantienen en promedios que oscilan entre el 18.79% en 1982, y el 30.64% en 1984. El promedio porcentual de las participaciones respecto al total de impuestos captados es de 25.14%, presentando de 1986 a 1992 una regularidad porcentual, con variaciones de apenas un punto porcentual de año en año.

Al establecer la anterior relación, resalta la similitud en las variaciones de ambos conceptos, lo que demuestra la estrecha relación que hay entre ellas. Así, revisando el cuadro correspondiente, nos damos cuenta que al bajar el peso de los impuestos respecto al total de los ingresos, se tiene una disminución del peso de las participaciones en casi la misma variación; igual ocurre cuando sube el porcentaje de los impuestos, ya que prácticamente "jala" hacia arriba las participaciones, a pesar de tener una tasa menor de crecimiento anual que éstas, ya que los impuestos crecen apenas en 0.72%, casi dos veces menor que el crecimiento de las participaciones.

De igual manera, al realizar la elasticidad de las participaciones respecto a los impuestos, nos damos cuenta que para el período, por cada punto porcentual que aumentó la recaudación tributaria, las participaciones lo hicieron en un 4.89%, es decir, éstas son altamente elásticas al cambio en los impuestos, y en menor medida -pero al fin también elástica- con respecto al PIB.

Un análisis especial requiere la relación de nuestro objeto de estudio con la Reserva Federal Participable (RFP), ya que como en su momento se señaló,

ésta es el fondo base para repartir aquéllas. Como se podrá apreciar en el cuadro anterior, la RFP es incluso mayor que los impuestos totales, ya que a la misma se incorporan, además de ellos, algunos derechos.

Así, la RFP en el período muestra una tasa porcentual promedio de 45.74% del total de los ingresos, con una tasa anual de crecimiento del 1.49%, la cual la sitúa en circunstancias muy parecidas a las que presenta el comportamiento del PIB (1.43%) y mejores a las de los ingresos totales de la federación (-3.31).

Al medir sus elasticidades encontramos que por cada punto porcentual que aumenta el PIB, la RFP aumenta en 1.04%; respecto al total de los ingresos, tenemos una relación inversa, ya que por cada punto porcentual que ellos decrecen, la RFP aumenta en 0.55%. En el primer caso, es decir respecto al PIB, la misma es elástica, esto es, crece más que proporcionalmente, mientras en el segundo, resulta inelástica, ya que cada movimiento de los ingresos totales -por cierto con tendencia a la baja- repercutirá poco sensiblemente en la RFP.

Con las anteriores condicionantes, el comportamiento de la RFP es el principal determinante de la cuantía de las participaciones. Como en el cuadro respectivo se muestra, los porcentajes que las participaciones representan del total de la RFP son poco irregulares en el período; así, para 1982 ellas eran de 18.44% del total de éstas, viniendo muy poco sensible a la alza en los siguientes tres años, cayendo nuevamente al orden del 18% en 1987 y 1988, pero a partir del cual, y para los próximos cuatro años, las participaciones repuntan llegando a ser del 21.73% en 1992. El porcentaje promedio de éstas en todos estos años es de 19.75%, lo cual es de gran importancia, al confirmar que se sigue al pie de la letra la Ley de Coordinación Fiscal, misma que establece que deberá repartirse el 18.51% de la RFP a través del Fondo General de Participaciones, y porcentajes menores en el Fondo de Fomento Municipal y las reservas especiales.

PROPORCION DE LAS PARTICIPACIONES RESPECTO A LA RESERVA FEDERAL PARTICIPABLE

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	TACA
RESERVA FEDERAL PARTICIPABLE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
IMPUESTOS ASIGNABLES	30.52	29.91	30.61	32.76	37.84	34.80	--	13.36	12.89	13.56	17.35	25.36
PARTICIPACIONES	18.44	18.95	19.70	19.49	19.50	18.36	18.95	20.21	20.76	21.18	21.73	19.75

Los datos hasta aquí analizados, demuestran que las fluctuaciones que ha vivido nuestra economía a lo largo de una de las décadas más críticas en esta materia en los últimos tiempos, han afectado sensiblemente los ingresos de la federación. Lo anterior lo demuestra su tasa negativa de crecimiento anual (-3.31%) y su decrecimiento total en términos reales, lo que nos dice que en 1992 se captó el 28.63% menos que en 1982. Respecto a la captación tributaria, se puede percibir un crecimiento menor al que presentó el PIB, lo cual demuestra poco esfuerzo y presión fiscal, ya que su crecimiento es de la mitad del que lo hace éste (7.49 y 15.32% respectivamente).

RELACIONES Y ELASTICIDADES PIB-POBLACION-IMPUESTOS

	1982	1992	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO	TACA
PIB (MILLONES DE NUEVOS PESOS)	4862.21	5607.49	15.32	1.43
POBLACION	64,491,000	84,718,000	31.36	2.76
DIFERENCIA DE PORCENTAJES DE CRECIMIENTO	--	--	(16.04)	
PIB PER-CAPITA	75.39	66.19	(12.20)	
ELASTICIDAD PIB/POB			0.48	
TOTAL DE IMPUESTOS REALES	680.47	731.23	7.49	0.72
ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS RESPECTO A LA POBLACION			0.23	

Ahondando en la materia, tenemos que al relacionar los niveles de población con la captación de impuestos, se presenta un fenómeno más que agrava las condiciones financieras del país. Durante el período, la población, -como ya ha sido señalado-, creció a una tasa de crecimiento anual de 2.76%, aumentando a lo largo del mismo en un 31.36%, los impuestos muestran crecimientos anuales del 0.72% y para todo el período de apenas un 7.49%.

Como consecuencia de lo anterior, la elasticidad que mostraron los impuestos ante cambios en la población es de 0.23, esto es, por cada punto porcentual que aumentó ésta, los impuestos lo hicieron en un 0.23%, lo que demuestra su alta inelasticidad (los aumentos en los impuestos ante cambios en la población son menos que proporcionales).

Por su parte, las participaciones entregadas a las entidades federativas mostraron ser elásticas al crecimiento poblacional, ya que las mismas crecieron en el periodo 36.69%, arrojando una elasticidad de 1.16% respecto a aquélla. De lo anterior se desprende que el comportamiento de las participaciones ha tenido mejor desenvolvimiento que todas las variables fiscales. Se demuestra que a pesar de las condiciones económicas adversas, ellas han venido en aumento, procurando que incluso crezcan a un ritmo mayor al de la población, condición necesaria si se quiere mejorar los niveles de vida de los pobladores del interior del país.

IV.8 IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LOS INGRESOS TOTALES DE LOS ESTADOS

Uno de los grandes objetivos de la coordinación fiscal entre federación y estados, es regresarles recursos a éstos que han sido recaudados por la federación en sus territorios. Con ello, los estados y sus municipios renuncian a captar cierto tipo de ingresos, sabiendo que les serán entregadas determinadas cantidades anualmente para poder cumplir con sus funciones, y también para canalizarlas hacia sus tareas.

De lo anterior se desprende que parte de los recursos de que disponga un estado provendrán de la federación, y parte deberán recaudarlos directamente. Así, podemos establecer un criterio de autonomía financiera al determinar en qué magnitud un estado depende de los recursos de la federación -vía participaciones-, para realizar su cometido. El indicador que a continuación se propone sólo contempla el peso de dichos recursos en el porcentaje del total de los ingresos, reconociendo que habrían otros elementos adicionales para tener un indicador real de autonomía.

Al observar el cuadro 39, nos damos cuenta que es muy variable el porcentaje del total de ingresos de participaciones que cada estado presenta anualmente. Tomando como referencia los promedios estatales para la

década, nos damos cuenta que dos estados tienen el promedio más bajo, éstos son: Oaxaca con un 16.45% y Nuevo León con un 20.79%; curiosamente, estamos hablando de estados con actividades económicas polarizantes, ya que mientras el primero es de características rurales, agrícolas y con importante actividad turística, el segundo es un estado eminentemente industrial. Nuevo León es el prototipo de estado generador de grandes recursos tributarios por las actividades que en él se desarrollan, lo cual lo identifica como un estado con mayor autonomía en la composición de sus ingresos.

Oaxaca es un estado que por sus características debería depender mucho de las participaciones, más su promedio es bajo aunque con tendencia a la alza. Los promedios nacionales para cada año muestran una tendencia similar, esto es, van en aumento año tras año de un 55.59% en 1982, a un 70.28% en 1991. El promedio nacional de la década se ubica en un 59.55%, y es el reflejo de una constante variación entre los datos observados.

Los estados que se encuentran por encima de la media y que muestran los más altos niveles de dependencia son: Coahuila con un 78.20% , Tabasco con un 75.23, y Yucatán con un 72.98%. Un total de 16 entidades superan la media nacional para la década, los restantes 15, sin contar al Distrito Federal, se ubican por debajo de aquélla.

La importancia de este rubro en los ingresos de los estados es fundamental, su estructura así lo indica. Es importante no perder de vista esta situación, ya que como se recordará, son los estados los que deberán, a su vez, hacer partícipes a sus municipios con por lo menos el 20% del total de ellas, y en su caso lo hará disponer del resto para financiar sus necesidades.

En consecuencia, un estado con porcentajes bajos de participaciones federales respecto al total de sus ingresos, será un estado con menor dependencia del centro para poder impulsar su desarrollo; indica que su gobierno despliega esfuerzos adicionales para captar, por la vía tributaria, recursos que le permitirán autonomía de decisión para su canalización y aprovechamiento, más no necesariamente indica suficiencia de recursos, ya que es normal que un estado tenga grandes necesidades de financiamiento a pesar de tener fuentes propias de ingresos.

Esto último es de tomarse con toda la seriedad del caso, ya que por un lado, recaudar y administrar sus fuentes propias ocasiona gastos que muchas de las

veces son tan altos que su aprovechamiento resulta insignificante; por el otro, genera una fricción directa con el contribuyente, poniendo en riesgo su legitimidad con la ciudadanía. Ante estas condicionantes, muchos estados ven con buenos ojos el que la federación se responsabilice de captar los recursos, y en una posición muchas veces cómoda, esperar que les otorguen su parte.

De acuerdo a la tendencia creciente mostrada en el cuadro respectivo, se puede aseverar que ha venido en aumento la dependencia de los estados para con las participaciones federales, dando un síntoma inequívoco de centralismo fiscal, concentrando las decisiones de otorgar las mismas en la federación, al suscribir, por ejemplo, convenios de coordinación en materia de derechos que al momento ya han signado todos los estados del país.

IV.9 IMPORTANCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA GENERACION DE TRIBUTOS A LA FEDERACION

De acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades renuncian al cobro de ciertos tributos al signar convenios con la federación, quien asume la responsabilidad de su administración, pero también, la de regresar a aquéllas las partes a que se haya dado lugar. Muchas de las interpretaciones actuales al respecto, giran en torno a que la federación, al canalizar las participaciones hacia aquéllas, no lo hace de manera justa y equitativa, ya que si bien los mecanismos pretenden alcanzar dichos objetivos, en la práctica existen condiciones que lo desvirtúan.

Como ya se estableció, existe una Reserva Federal Participable, que es la base para determinar las participaciones a las entidades (ver punto IV.6), misma que está compuesta, además de impuestos, de derechos recabados en estas últimas. De la misma manera, ya ha sido asentado que el Fondo General de Participaciones contiene tres partes, mismas que definirán los montos a repartir por tres criterios: la primera al de población; la segunda a la captación de IMPUESTOS ESPECIALES ASIGNABLES, y la tercera al inverso de la primera.

A continuación se revisará el criterio que da lugar a la determinación de la segunda parte, esto es, cómo las entidades federativas contribuyen a la

captación de impuestos federales, la cual definirá un coeficiente de distribución para cada año.

Hasta 1988, el conjunto de impuestos que integraban los llamados "asignables", eran: el IVA asignado, y el propio; impuestos especiales; de causantes menores, y el de tenencia vehicular. Para 1989 dicho grupo sufre importantes modificaciones, se suprime el IVA, y queda integrado por los impuestos siguientes:

A las gasolinas; a la cerveza; a las bebidas alcohólicas; tabacos labrados; autos nuevos, y tenencia. Se consigna también, pero para fines de repartir el Fondo de Fomento Municipal, los derechos de agua y el impuesto predial que cobren los municipios de cada estado.

De acuerdo a su integración, y por haber quitado al IVA de los "asignables", los estados han venido contribuyendo menos a la federación. Como en el cuadro 30 se podrá apreciar, las tasas promedio de crecimiento anuales de la mayoría de los estados son negativas. El Distrito Federal es quien más sensible baja presenta de año en año con un -8.39%, seguido de México, y Nuevo León.

Los estados que por el contrario han tenido crecimientos constantes, o al menos positivos en la década son: Sinaloa (9.28%); Quintana Roo (7.03%); y Jalisco (6.17%). Se podrá apreciar que son muchos los estados con decrecimientos anuales y muy pocos los que se encuentran en condiciones favorables. Lo anterior es normal si consideramos que la tendencia de estos impuestos es a disminuir anualmente en un 4.07% por lo señalado anteriormente.

Coincidentemente, los estados que han venido contribuyendo menos a la conformación de los impuestos asignables son los que mayor actividad económica tienen en el país, excepto Jalisco que no ha visto mermado su aportación y es considerado como importante por las actividades que en él se desarrollan. Esto puede demostrar que se busca participar menos a estados con cierto nivel de desarrollo debido a quienes estén por debajo de ellos.

El cuadro mencionado nos muestra también que el Distrito Federal genera en promedio un 25.99% de estos impuestos, y que cinco estados (de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Baja California) contribuyen con el

52.41% a conformar los asignables, mientras que los 26 estados restantes lo hacen en un 47.59%.

Lo hasta aquí encontrado no es raro, ya que en su momento se señaló también la excesiva concentración que se da en el reparto de las participaciones (ver el punto IV.5), ya que deberá haber al menos una reciprocidad entre lo que aportan y lo que reciben, lo cual no es usual en un federalismo como el mexicano, sobre todo con tan marcados contrastes. Dicha tendencia a la concentración en la captación fiscal se acrecienta cuando a los asignables se les incorporan los demás impuestos federales, el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto al Activo.

A decir de una reciente investigación (Grupo Financiero Bancomer, 1994), a la captación total de impuestos tan sólo cinco entidades (Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco y Estado de México) han contribuido con el 80%, y tan sólo el Distrito Federal lo ha venido haciendo con un 53.1%. Como podrá apreciarse, las restantes 27 entidades sólo están aportando nuevamente una cantidad insignificante (20%) del total.

La consecuencia de que los impuestos asignables vengan a la baja se debe, precisamente a prescindir del IVA. Al incorporarse este último al total de los impuestos recaudables origina una mayor concentración de impuestos en la federación y, consecuentemente, menores cantidades a repartir entre los estados por la segunda parte del FGP, aunque, las participaciones totales no han dejado de crecer en términos reales, debido entre otras cosas a que la reserva general participable (RGP) viene creciendo en un 1.49% anual en promedio durante la década, y la misma es 16% mayor a la que se tenía en 1982.

IV.10 PRESIÓN, ESFUERZO Y EFICIENCIA FISCAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este apartado abordaremos tres principios básicos de la política tributaria, mismos que han de ser adoptados necesariamente cuando los distintos gobiernos buscan mejorar y ampliar sus fuentes de ingresos. De hecho todo gobierno, en mayor o menor medida, los aplica y por tanto, da lugar a percibir qué tan conveniente ha sido su incorporación en la administración tributaria.

La presión fiscal, definida como la capacidad objetiva de cesión de recursos de la sociedad a sus gobiernos (Buchanan;1982:54) ha tratado de medirse de varias formas, sin llegar hasta el momento a un método que satisfaga a todos los tratadistas. Sin embargo, al parecer la forma más conveniente y fácil de hacerlo es comparar la captación tributaria con el nivel de producto interno bruto de un país. Para el caso mexicano, resulta ilustrativo emplear dicho método a nivel federal, pero en el estatal y en el municipal resulta poco relevante, ya que los escasos impuestos que ellos recaban son poco significativos para sus niveles de producto.

Ante esta situación, se propone un método que permita identificar las proporciones en las que un gobierno local busca aumentar sus ingresos tributarios respecto a los totales, lo que de alguna forma nos dará idea de la presión que se ejerce sobre sus ciudadanos para que contribuyan al erario estatal. Si bien lo anterior es saludable para sus finanzas, los gobiernos muchas de las veces evaden la fricción con el contribuyente por temor a que se traduzca en muestras de inconformidad que inestabilicen la gestión.

En nuestro análisis, podemos percibirnos de la proporción tan baja que guardan los ingresos tributarios del total de ellos. Estos ingresos, que se encuentran integrados por los impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras que cobran obligatoriamente estos gobiernos, presentan a nivel nacional un promedio en la década de estudio de apenas el 4.3% del total de ellos, presentando importantes variaciones en cada entidad contemplada, situándose algunos estados muy por encima de la media, o algunas veces por debajo de la misma.

Así, tenemos entidades como el Estado de México, Morelos, Sinaloa y Tamaulipas que presentan un promedio de presión fiscal por encima del 7% de sus respectivos ingresos; el de Chihuahua, que siendo el más alto de la década (9.34%), viene en ascenso permanente; pero otros, la gran mayoría, se sitúan alrededor de la media.

El cuadro 10.1 presenta a los estados con mayor presión fiscal, éstos van desde un 9.34% en Chihuahua, hasta un 7.15% en Tamaulipas. Los porcentajes, si bien son los más altos, distan mucho de ser los óptimos, ya que ello nos indica la poca capacidad de las entidades para generar internamente recursos que les permitan convertirse en promotores de su desarrollo.

Sobresalen en este grupo estados del norte del país (Chihuahua, Tamaulipas y Sinaloa) y sólo dos del centro: Morelos y Estado de México. El comportamiento observado es más o menos constante para ellas, presentando en algunos años pequeñas variaciones; en otras entidades también se observan importantes esfuerzos desplegados en algunos años como serían Jalisco, Coahuila y Guanajuato, mismas que al sufrir bruscos cambios hacia la baja, hacen que no se identifiquen en el grupo así calificado.

CUADRO 10.1

ESTADOS CON MAYOR PRESIÓN FISCAL

ENTIDAD	INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES
CHIHUAHUA	9.34
MORELOS	8.62
MEXICO	7.91
SINALOA	7.75
TAMAULIPAS	7.15

Por su parte, los estados con menor presión fiscal se ubican geográficamente al sur y centro del país. Quien menos ingresos tributarios recaba en promedio anual a lo largo del período, es el estado de Tabasco. Sus ingresos por esta vía son de apenas el 0.77% del total que capta anualmente; similar situación tiene Oaxaca con un 0.78% de promedio anual, seguido de Campeche, Chiapas y Tlaxcala que sobrepasan el 1.5% y llegan hasta casi el 2% del total.

El resultado es consistente con otro tipo de análisis sobre la situación económica y social de los estados del país. Estudios al respecto caracterizan a los estados del sur como los menos productivos, y consecuentemente, menos generadores de Producto Interno Bruto. Tal situación se tiene que reflejar en la generación de tributos a los estados, los que de acuerdo a la definición arriba presentada de presión fiscal, tendrán que determinar su

capacidad real de cesión de recursos muy por debajo a su vez, por la poca capacidad de generación de riqueza.

Para la federación esto es muy importante, ya que ello se tendrá que tomar en cuenta para suministrar mayores recursos que busquen obtener equilibrios económicos y mejoras en la distribución del ingreso entre las distintas regiones del país.

Así, con un esquema federal como el mexicano, para alcanzar los fines antes mencionados habría que priorizar la atención a entidades con problemas en la generación de recursos propios y, selectivamente, canalizar inversión y fomentar la actividad económica con programas de gasto y transferencias desde el centro. El problema radica en tener que sacrificar a otros estados que, al ser potenciales generadores de recursos, verán mermados tanto inversión, como programas en sus territorios, creando, tanto entre sus habitantes como entre algunos estudiosos del tema, la idea de desproporcionalidad y por ende de injusticia en el trato recibido.

CUADRO 10.2

ESTADOS CON MENOR PRESIÓN FISCAL

ENTIDAD	INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DE SUS INGRESOS
TABASCO	0.77
OAXACA	0.78
CAMPECHE	1.58
CHIAPAS	1.69
TLAXCALA	1.95

Con el fin de promover entre los estados la preocupación de captar más recursos propios, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal premia más a aquéllas entidades que se caractericen por desplegar acciones para recaudar

más contribuciones en el impuesto predial y en el cobro de los derechos de agua. El beneficio se reflejará en los recursos que se canalicen a los municipios de los estados por medio del Fondo de Fomento Municipal, haciendo hincapié en aumentar la presión fiscal y, sobre todo, el esfuerzo fiscal, medido éste por los montos reales captados por estas vías, así como también por el número de causantes que se incorporen a sus padrones.

Al analizar las contribuciones que cada entidad genera por los conceptos antes mencionados, percibimos nuevamente la gran concentración de los mismos en muy pocos de ellos. Sumando ambos, impuesto predial y derechos de agua, tan sólo cinco estados y el Distrito Federal captan el 65.33% del total nacional, mientras el 34.67% restante lo captan 26 entidades. En términos porcentuales, el 18.75% de las entidades cobra el 65.33% de estas contribuciones; el 81.25% recauda el 34.67%.

Revisando los cuadros siguientes nos damos cuenta que los estados que más cobran estos rubros son el de México con un 9.47%, Jalisco y Nuevo León (con 8.04 y 7.47% respectivamente). No es de extrañarse, ya que son los estados que mayor actividad económica concentran en el país. La sorpresa parece ser Guerrero, entidad con poca generación productiva, pero con importantes actividades de servicios, principalmente turísticos. Por su parte, Baja California se realza como un estado con sustanciales medidas de presión y esfuerzo fiscal, que se refleja en el 5.28% del total nacional, sumamente importante si consideramos su poco peso poblacional y los escasos municipios que la integran.

CUADRO 10.3

ENTIDADES CON MAYOR PESO PORCENTUAL EN EL COBRO DE PREDIAL Y AGUA EN EL PAÍS

ENTIDAD	PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECAUDACIÓN EN AGUA Y PREDIAL NACIONAL
DISTRITO FEDERAL	29.18
ESTADO DE MEXICO	9.47
JALISCO	8.04
NUEVO LEON	7.47
GUERRERO	5.89
BAJA CALIFORNIA	5.28

Al establecer los estados que menor peso tienen en estas funciones de recaudación, nuevamente podemos percibir que aquéllos que se han identificado como de menor relevancia económica, son a su vez los que menos aportan al total del país. Tabasco aparece como el que menos lo hace con apenas un 0.20% del total, porcentaje muy parecido al de Campeche, coincidentemente, ambos son de la misma región del sureste del país. De igual manera, ellos se sitúan como de los de menor presión fiscal, junto con el de Tlaxcala que reafirma su situación. Aparecen Nayarit y Yucatán que no han sobresalido en otros análisis, pero se confirman las condiciones de Oaxaca y Chiapas en el mismo grupo.

CUADRO 10.4
**ENTIDADES CON MENOR PESO PORCENTUAL EN EL COBRO
DE PREDIAL Y AGUA EN EL PAÍS**

E N T I D A D	PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECAUDACION EN AGUA Y PREDIAL NACIONAL
TABASCO	0.20
CAMPECHE	0.22
TLAXCALA	0.28
NAYARIT	0.33
YUCATAN	0.42
AGUASCALIENTES	0.45

Tomando como referencia los años de 1990, 1991 y 1992, véamos qué sucede con el esfuerzo fiscal que despliega cada entidad medido por su aportación porcentual al total nacional.

De entrada se podrá observar que son muy constantes los pesos porcentuales de cada entidad, con ligeras variaciones en este corto período de análisis. De esa manera, el Distrito Federal permanece constante con ligerísimas variaciones hacia la alza. Nuevo León y Jalisco son quienes mayor esfuerzo vienen realizando en términos reales, ya que el Estado de México, considerado como de gran actividad económica, no ve aumentado su esfuerzo en esos años.

Se podrá apreciar que varios estados no sólo han venido dejando de aumentar su esfuerzo, sino que el mismo ha presentado decrecimientos reales significativos, como son los casos de Coahuila y Colima. Con bajas ligeras y constancia en sus porcentajes en dicho esfuerzo tendríamos a casi los restantes estados, mostrándonos que la gran mayoría de las entidades federativas no han adoptado estrategias para mejorar su posición respecto a las demás en esta materia, y por el contrario, no sólo se han estancado, sino incluso han disminuido su presencia en los totales nacionales, repercutiendo negativamente en los montos que reciben por vía del FFM, siendo sus municipios quienes más lo han de resentir, ya que los recursos que les llegarán serán asimismo menores.