

XV Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas AC

Efectos financieros en las entidades federativas
por la aplicación de la fórmula de distribución del
Fondo General de Participaciones de 2008 a 2010

Finanzas y economía
(Finanzas Públicas)

Dra. Adriana Verónica Hinojosa Cruz
Académico

CEDEEM-POSGRADO
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Correo electrónico: avhinojosacruz@gmail.com
Teléfono. 01(81)13404430
Boca del Río, Veracruz, mayo 2011

Resumen

En el 2007, fue presentado al Congreso de la Unión el documento que contiene el Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública 2008, el cuál refleja la política fiscal que el Ejecutivo ha decidido establecer y que se espera de respuesta al reclamo de evolucionar, de manera integral, la administración de la Hacienda Pública en nuestro país. En el tema de las relaciones intergubernamentales en el área de las finanzas públicas, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la reforma aprobada presentó cambios en las fórmulas de distribución en los principales fondos así como, algunos mecanismos que promueven la participación estatal en la administración recaudatoria y de facultades impositivas. En la presente ponencia, se revisa el efecto que la modificación en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) en los años 2008 a 2010 con el [objetivo de comprobar que su aplicación promueve el principio federal de corresponder la generación de recursos tributarios y el tamaño de la población, así como, verificar que su sistema de gradualidad ha sido eficaz](#). Para tal efecto, se revisan la reforma anterior a la del 2008, sus resultados así como el contenido de la reforma 2008. Después, se analizan los resultados que arroja la nueva fórmula en el periodo mencionado respecto a la vigente hasta 2007 para por último, reflexionar acerca de su pertinencia e impacto en el federalismo.

Introducción.

La Reforma Integral de la Hacienda Pública para 2008, en el tema de las relaciones intergubernamentales en el área de las finanzas públicas, presentó cambios en las fórmulas de distribución en los principales fondos así como, algunos mecanismos que promueven la participación estatal en la administración recaudatoria y de facultades impositivas. Uno de estos cambios fue el de la modificación del artículo 2 de la Ley de Coordinación fiscal (LCF) que establece la fórmula de distribución del principal fondo de participaciones; el Fondo General de Participaciones. La nueva fórmula inició su vigencia a partir de 2008.

En la presente ponencia, se analizan los efectos en los coeficientes de participación de las entidades federativas que la modificación ocasionó en los tres últimos años, con el objetivo final, de emitir una opinión con sustento sobre la pertinencia o no de la misma. Para tal efecto, como marco conceptual y de referencia, se define federalismo y sistema federal, el principio federal, la coordinación fiscal en México y el contenido de la reforma hacendaria 2008. Se presenta una breve descripción de la problemática que se observa y del objetivo del análisis. Después, en la parte sustantiva del documento, se presentan un análisis y conclusión al realizar una revisión [de los resultados](#) obtenidos con la nueva fórmula por entidad federativa en los años 2008, 2009 y 2010.

Federalismo y sistema federal

En el caso del federalismo, la literatura con la que se establece su antecedente histórico es el diccionario de política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (1988) quienes hacen referencia a Lucio Levi, Kant, Hamilton y Albertini como los principales exponentes clásicos de la ideología federalista. El federalismo, según Norberto Bobbio (1988), debe entenderse como una doctrina social de carácter global como el liberalismo o el socialismo, que no se reduce al aspecto institucional, sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad y el curso de la historia, es decir, deben identificarse los aspectos de valor, de

estructura e históricos sociales para situar al federalismo en el curso de la historia y relacionarlo con las demás ideologías.

Emmanuel Kant, según Bobbio, es el primer pensador federalista y su aportación teórica consiste en haber fundamentado al federalismo en una visión autónoma de los valores y del curso histórico. Sin embargo, al no tener oportunidad de conocer la integración estadounidense del Estado Federal, no contó con los instrumentos necesarios para la concepción, de manera real, de la posibilidad de un gobierno democrático mundial, capaz de establecer la soberanía absoluta de los estados, pero que fuera al mismo tiempo limitado.

Se puede definir al sistema federal como la organización del Estado marcado por la coexistencia de dos esferas: la unión ó federación, que detiene el control y la ejecución de algunas funciones comunes, y la de los estados federados que se ocupan del resto. Se identifican poderes distintos, en este modelo extra europeo¹, relativamente autónomos en donde se distribuyen las competencias constitucionales entre el gobierno federal y las entidades federadas; por la existencia de fuentes de recaudación propias, de control sobre el orden público y por la representación política y jurídica, a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel estatal y federal.

En relación al área tributaria, el concepto relacionado al sistema federal, es la participación fiscal que esta basado en que resulta preferible recurrir a las facultades impositivas del gobierno federal para recolectar en todo el país las sumas necesarias para ocuparse adecuadamente de las tareas comunes de control del tráfico, la educación, los servicios de salud y beneficencia, donde quiera que se necesite.

¹ Lo llama así, Aspásia Camargo (1993), en su artículo la federación sometida, nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática, (Brasil), refiriéndose a que se implementa en América Latina, basado en Estados Unidos, pero reconoce que el modelo es primero europeo.

Karl Deutsch (), lo explica de la siguiente manera: El Gobierno Federal, a través de su poder central, recauda impuestos nacionalmente, pero no exclusivamente. Una parte la recaudan las entidades. De lo recaudado, se transfiere una parte sin ataduras que sirve para cubrir sus necesidades y disminuir sus impuestos estatales para eliminar alguna situación gravosa que pudiera ocasionar externalidades² en las entidades cercanas. El punto central se encuentra en el siguiente párrafo en donde se señala el objetivo de un sistema federal, que en la práctica puede observarse en todos los países federales y que, desde la perspectiva de Deutsch representa la tendencia que debe mantener, en la práctica, esta forma de organización del gobierno:

La prueba del federalismo está en la práctica administrativa y en el manejo del dinero. Aunque muchos impuestos deben recaudarse nacionalmente, en todo sistema de "federalismo vivo" gran parte del dinero recaudado como impuestos debe gastarse en los estados y localidades por gobiernos que estén más cerca de las necesidades locales y respondan mejor a ellas que el gobierno nacional.

Tratando el tema del federalismo en México, David Colmenares (1999) señala, que en éste:

...se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

Por su parte, con fundamento en el análisis de varios autores, Arrijoa (1999) concluye que:

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

² Las externalidades son los beneficios o perjuicios de una actividad no realizada o promovida por la entidad afectada. Se amplía el tema en el capítulo III del presente texto.

Ayala Espino (2000) en su diccionario especializado en el área de economía del sector público, define al sistema federal de gobierno como:

...el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos.

El principio federal

Tal como lo señala, Carmagnani (1993) el sistema federal encuentra su punto de partida y su fundamento doctrinario en la provincialización del espacio político, social y económico de los países latinoamericanos que lo adoptaron.³ Retomando el origen o mejor dicho, el objetivo del federalismo, el principio federal, supone el cumplimiento de estos ideales y que de haber sido posible, Kant, el iniciador de esta ideología, habría visto la posibilidad de un gobierno democrático real.

Lo que define el funcionamiento del principio federal es la estrecha relación que existe entre la legislación, las instituciones y las prácticas económicas y sociales, pero al mismo tiempo se considera la división de poderes en el Gobierno Central y la división de poderes entre los órdenes de gobierno que se establezcan en el país a partir de la idea de que cada uno de los poderes es titular de una esfera dando origen a que las provincias evolucionen hacia entidades soberanas e independientes.

La Coordinación fiscal en México.

El Estado Mexicano por su forma de gobierno, se encuentra conformado como una República representativa, ya que el poder del Estado tiene su origen en el pueblo, que elige a sus gobernantes para un periodo determinado y en representación del pueblo que mediante el sufragio ha elegido a sus gobernantes.

³ En específico, se refiere a México, Brasil y Argentina basándose en la obra *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en sus artículos 40 y 49, establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, compuesta por 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.

Una característica fundamental del Estado Mexicano es su naturaleza democrática, concepto derivado del griego *demos*: pueblo y *cratos*: gobierno, que significa que el ejercicio del poder reside en el pueblo mismo y que Abraham Lincoln caracterizó como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Dentro de la CPEUM, encontramos el concepto de democracia que la establece no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Asimismo, la Constitución establece las competencias tributarias en los distintos órdenes de gobierno de México, aunque faculta implícitamente al Gobierno Federal a mantener la totalidad de las facultades impositivas si así fuera necesario para cubrir sus necesidades de gasto. Aún así, en las últimas décadas del siglo XX, y como respuesta a la necesidad de incrementar la recaudación a nivel nacional y cubrir los requerimientos de ingresos de los órdenes estatal y municipal, se implementó un sistema de coordinación que regula la relación intergubernamental en esta materia y que en cierto grado compensa la centralización de facultades derivada de la interpretación constitucional a través de un esquema de participaciones condicionado a la modificación del marco jurídico regulatorio estatal y municipal.

Por lo que, la coordinación fiscal se define como un esquema que regula, en materia hacendaria, las relaciones intergubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno que existen en México: federal, estatal y municipal. El objetivo principal

de la coordinación fiscal en sus orígenes, fue incrementar la recaudación de contribuciones en todo el país ya que al realizarla cada entidad de manera independiente, los resultados eran bajos en relación a la recaudación potencial que existía.

En palabras de Colmenares (1999) la coordinación fiscal establece *como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.*

Desde un punto de vista jurídico, el de Arrijoja (1999), la coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Efectivamente, la intervención de las esferas estatal y municipal en la cuestión tributaria ha sido menos práctica debido a consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración local y por la necesidad del Gobierno Federal de disminuir las desigualdades regionales. El desarrollo económico de las regiones del país fue marcando diferencias enormes entre una región y otra, privilegiando a algunas de ellas a costa del bajo desarrollo de las otras. Las diferencias entre regiones, destacando la región norte de la sur, derivan del desarrollo económico en relación al mercado internacional, infraestructura e inversión extranjera que impactan directamente en la generación de recursos tributarios y, por lo tanto, en la recaudación potencial de cada región.

La Coordinación tardó varios años en implementarse y es hasta 1972 cuando la primera entidad federativa, Chihuahua, se coordina con el Gobierno Federal con el

Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles con facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. Poco a poco, algunas otras entidades se coordinaron, pero no fue sino hasta 1980, ya con un ordenamiento específico, que todas las entidades federativas se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁴ En estos mismos años, las entidades federativas recibían ingresos que derivaban de los impuestos especiales de acuerdo con la Constitución pero, además, recibían otras participaciones condicionadas a la eliminación por parte de las entidades federativas de gravámenes sobre la misma fuente u objeto que el impuesto clasificado como federal.

Además, las participaciones se distribuían con base en sistemas muy complejos como por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a las entidades en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo; en el caso del ISIM, la participación se pagaba a la entidad en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

En 1972 se realiza la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Chihuahua encabezada por Gustavo Petricoli, titular de la SHCP, y los gobernadores de las entidades de Chihuahua y Durango con el fin *de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios.*

Los trabajos continuaron y fue hasta 1980 que inicia su vigencia la Ley de Coordinación Fiscal como el marco jurídico principal que regula la coordinación hacendaria intergubernamental en México. En este sentido, el Convenio de adhesión al sistema señala *que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,*

⁴ El Estado de Nuevo León, se coordinó con el Gobierno Federal en Mazatlán, Sinaloa en Octubre de 1979, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1979 y entró en vigor el 1ero de enero de 1980, cuando la Ley de Coordinación Fiscal iniciaba su vigencia.

de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

En este ordenamiento se establecen las bases de coordinación, definiciones, reglas, procedimiento de defensa de particulares por incumplimiento, mecánica de cálculo de las participaciones, sistemas de recaudación, la colaboración administrativa de las entidades, los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación fiscal y su regulación, así como, un capítulo acerca de los fondos de las aportaciones federales⁵.

En este capítulo I de la LCF se establece la mecánica que debe seguir la coordinación fiscal, como se forman los fondos que derivan de la Recaudación Federal Participable (RFP)⁶, su distribución y las fórmulas para el cálculo de la participación a cada entidad. Con el 20% de la RFP se integra el Fondo General de Participaciones, principal fondo de las participaciones.

En las participaciones, las entidades reciben recursos con libertad de decisión en su aplicación. En las aportaciones, establecidas en su mayoría, en la LCF a partir de 1998, su fin es predeterminado y van dirigidas a atender las necesidades de gasto de las entidades en educación, salud, seguridad pública, infraestructura y desarrollo social, entre otros.

⁵ Las aportaciones federales son recursos etiquetados que transfiere el Gobierno Federal a las entidades federativas. En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen las aportaciones relativas al Ramo 33. Otras aportaciones se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente.

⁶ La Recaudación Federal Participable (RFP) es la que obtiene el Gobierno Federal por todos sus impuestos, por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos las devoluciones por los mismos conceptos y otros que se participan directamente a las entidades federativas por su colaboración administrativa en recaudación y fiscalización.

Asimismo, el FGP al inicio de la coordinación fiscal, fue la base del sistema de relaciones intergubernamentales en materia hacendaria ya que fundamentaba el acuerdo de las entidades federativas al aceptar que el Gobierno Federal llevará a cabo la recaudación de las principales fuentes de recursos tributarios a cambio de la redistribución, de un porcentaje fijo de estos recursos, a las entidades federativas con un mecanismo que beneficiara a la mayoría.

Problemática y objetivo del análisis

Las transferencias federales de recursos tributarios, a través de participaciones o de aportaciones derivadas de la recaudación federal de impuestos y derechos representaron en el 2010, aproximadamente el 56% de la Recaudación Federal Participable (RFP).

Dentro de las participaciones, tema del presente análisis, el principal fondo por su monto es el Fondo General de Participaciones (FGP) que, en el 2010, representó casi el 80% de las mismas.

A partir de 2008, se modificó la fórmula de distribución del FGP establecida en los artículos 2 y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) 2007 la cuál, mantuvo su vigencia durante 16 años. La nueva fórmula integra como indicadores, además de la población, el Producto Interno Bruto (PIB) estatal y la recaudación de los impuestos y derechos estatales incluyendo la del impuesto predial y los derechos de agua municipales o estatales.

Al revisar los resultados del nuevo mecanismo de distribución del FGP surge el cuestionamiento de si su aplicación resuelve o al menos, disminuye la problemática que la fórmula anterior presentaba. Se revisan tres ejercicios, 2008, 2009 y 2010 que ofrecen resultados nominales y que servirán de fundamento para comparar los efectos producidos entre la fórmula anterior y la nueva.

Contenido de la Reforma Hacendaria 2008

El Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública enviado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, aborda la problemática de las finanzas públicas desde distintos ángulos. Establece cuatro pilares en donde se sustentan las diferentes propuestas de reforma. Estos pilares presentan los objetivos de la reforma hacendaria aprobada para 2008 de la siguiente manera:

- *Administración tributaria.* Mejorar la administración tributaria para facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscales.
- *Gasto público.* Establecer una estructura institucional que asegure un gasto más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno.
- *Federalismo fiscal.* Replantear el federalismo fiscal, dotando a los estados y municipios de mejores instrumentos e incentivos para atender las necesidades de los gobiernos locales y establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno.
- *Ingresos públicos.* Sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, el crecimiento y la generación de empleos.

El Paquete incluyó, entre otras, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal con la iniciativa de modificación de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) a través del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal⁷. (Pilar: federalismo fiscal, descentralización de facultades impositivas)

Premisas de la iniciativa para fortalecer el federalismo hacendario

⁷ En las iniciativas se utiliza el término federalismo fiscal a lo que integra el federalismo hacendario, concepto más amplio y de mejor aplicación a las actividades integrales de la hacienda pública.

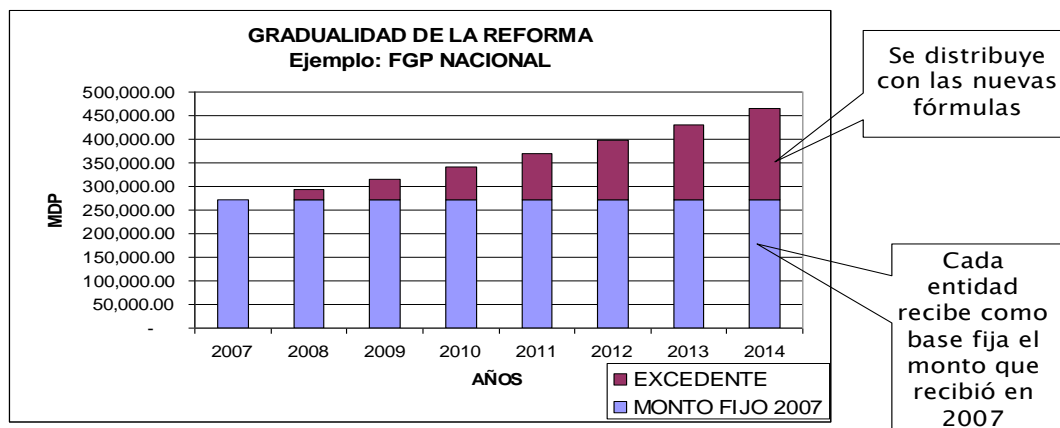
Desde el envío del Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, se establecieron dos objetivos centrales en las reformas relacionadas con las transferencias federales a las entidades federativas:

1. Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas, sin mermar las finanzas públicas federales y evitar la proliferación de impuestos locales.
2. Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), bajo la premisa de que las entidades federativas reciban cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2007 y las nuevas fórmulas de distribución de cada uno de los fondos sólo aplicarán a las cantidades que excedan el citado valor nominal.

La característica principal de la reforma 2008 se presenta en el segundo objetivo al garantizar un monto igual al 2007 y aplicar sobre el excedente la nueva fórmula. La gradualidad es el eje rector de prácticamente todas las modificaciones. Esto significa, que se postergará su distribución al 100% con los nuevos indicadores y mecanismos sí se considera un crecimiento variable que depende de diversos factores como la actividad económica, la eficacia recaudatoria, nuevos impuestos, entre otros.⁸ En la gráfica 1 se muestra el mecanismo que propone la gradualidad en la aplicación de la nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) y que se aplica también en los otros fondos en los que se modificaron sus fórmulas de distribución.

⁸ En 2008, debido a los nuevos impuestos y mecanismos de recaudación se esperó que se incrementara la recaudación federal participable (RFP) en un porcentaje mayor a lo observado en los últimos años.

Figura 1.
Gradualidad



- En los últimos 8 años se ha observado a nivel Nacional un crecimiento promedio del FGP del 7.5% anual.
- El monto fijo 2007 significa que se garantizan transferencias a las entidades federativas de esos recursos.
- El excedente depende del crecimiento de la Recaudación federal y por lo tanto, del tamaño del fondo. (en 2007 el FGP es el 20% de la RFP)

Por un lado, recurrir a un sistema de gradualidad ante cualquier cambio en los sistemas de distribución es correcto ya que el impacto se diluye en un periodo determinado. Sin embargo, en este caso, considerando que el periodo de implementación dependerá del incremento en el monto nacional y este, a su vez, de la variación en la recaudación federal, el periodo se alarga y es probable que pasen más de 10 años antes de que las nuevas fórmulas apliquen al 100%. Esto puede significar que no haya motivación en las entidades federativas para mejorar sus indicadores de recaudación porque el impacto de la nueva fórmula se verá reflejado en administraciones posteriores y no a corto plazo además de que los fondos distribuidos mantendrán vigentes dentro de sus montos una proporción alta de un mecanismo de distribución derogado. Esta situación se comprueba, al menos en un periodo de tres años, con el análisis que aquí se presenta.

Integración del Fondo General de Participaciones. (FGP)

El Fondo General de Participaciones (FGP) se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). La RFP se conforma con los montos de los impuestos y derechos recaudados por el Gobierno Federal a través del

Sistema de Administración Tributaria (SAT). Para determinar la RFP de cada periodo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) suma el total de ingresos por impuestos y derechos y a este resultado (recaudación federal bruta) le resta los montos de aquéllos impuestos y derechos que serán o han sido transferidos por otros mecanismos, tal es el caso de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal⁹. En esta ocasión, se analiza únicamente la distribución del FGP que, como se mencionó, se integra por el 20% de la RFP. Para contextualizar el tema, se revisa brevemente, la reforma previa a la del 2008 así como sus resultados.

Fórmula del FGP de 1991-2007

Después de ser aprobada la fórmula de distribución del FGP en 1991 y antes de aplicarse al 100%, se implementa un mecanismo de gradualidad que abarca un periodo de cuatro años, de 1991 a 1993. La nueva fórmula integra, por primera vez, de manera directa a la población como criterio de distribución y en un porcentaje mayor al 50% al sumar la primera y tercera parte de la fórmula. Su implementación gradual se presenta en la tabla 1, así como, los porcentajes que se aplicaron de 1994 y hasta 2007 como ponderación definitiva.

Sistema gradual para la implementación de la Fórmula de Distribución de Participaciones vigente de 1991-2007 en porcentaje

CRITERIO		ANTERIOR	GRADUALIDAD			ACTUAL
		1990	1991	1992	1993	1994-2007
Primera parte	Población	0	18.05	27.1	36.15	45.17
Segunda parte	Variación en recaudación de impuestos asignables	91.62*	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte	Compensatorio	8.38	9.66	9.66	9.66	9.66
Total		100	100	100	100	100

*En 1990 se distribuyó el 91.62% del FGP de acuerdo con la variación de la generación de recursos tributarios en cada entidad.

Como se observa, la mayor variación en la ponderación fue de 1990 a 1991 en donde se disminuyó casi en 20 puntos porcentuales la distribución de la segunda parte. A partir de 1991 se incrementó en 9 puntos porcentuales la primera parte hasta llegar a 45.17% en 1994. La tercera parte del FGP desde el inicio del

⁹Las entidades federativas, reciben como incentivo económico, el monto o cierto porcentaje, de la recaudación o fiscalización federal realizada por la entidad. Por lo que estos montos no forman parte de la RFP.

periodo de transición se mantuvo en 9.66%. Sin incluir el periodo de transición, ésta fórmula se mantuvo vigente por 13 años.

A partir de 1994, la fórmula distribuye el FGP de la siguiente manera:

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. (Información oficial del INEGI).
- II. El 45.17%, de acuerdo con el coeficiente de participación que establece el artículo 3 de esta Ley,
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que son la suma de las participaciones de las fracciones I y II.

De acuerdo con el artículo 3, la fracción II se distribuye de la siguiente manera.

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB} \quad B^i = \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$$

En donde:

CP_t^i es el coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

CP_{t-1}^i es el coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i son los impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i son los impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

El coeficiente efectivo¹⁰ del Fondo General de Participaciones desde 1979 a 2007, presenta los mayores cambios por entidad entre 1990 y la implementación de la fórmula vigente hasta 2007. Tabla 2.

¹⁰ Efectivo se refiere al coeficiente de participación de cada entidad obtenido de la suma de participaciones de cada parte de la fórmula respecto del total nacional.

Tabla 2.
Evolución de los coeficientes del FGP de 1979-2007*
en porcentaje y orden descendente con base en 2007

ENTIDAD	1979	1980	1984	1988	1989	1990	2006	2007
MEXICO	11.08	11.06	11.04	10.43	10.06	9.22	12.23	12.64
DISTRITO FEDERAL	23.45	23.41	23.41	22.52	22.46	20.42	12.71	12.41
JALISCO	6.31	6.30	6.07	5.88	5.91	5.47	6.28	6.47
VERACRUZ	6.13	6.12	6.17	6.28	6.29	5.96	5.97	6.05
NUEVO LEON	6.13	6.12	5.91	5.68	5.59	5.12	4.83	4.78
CHIAPAS	4.00	3.99	3.92	4.37	4.35	4.08	4.49	4.53
TABASCO	7.12	7.10	7.99	7.32	7.07	6.34	4.77	4.16
PUEBLA	2.63	2.63	2.39	2.56	2.57	2.78	4.03	4.01
GUANAJUATO	2.58	2.59	2.55	2.74	2.70	2.84	3.84	3.86
BAJA CALIFORNIA	2.91	2.90	2.88	3.16	3.44	3.15	2.73	2.85
MICHOACAN	1.64	1.63	1.54	1.60	1.61	2.08	2.86	2.85
CHIHUAHUA	2.70	2.68	2.63	2.64	2.76	2.71	2.81	2.84
TAMAULIPAS	2.63	2.63	2.74	2.76	2.74	2.74	2.73	2.81
SONORA	3.42	3.41	3.32	3.73	3.82	3.57	2.52	2.49
OAXACA	0.98	0.98	0.94	1.00	1.01	1.69	2.45	2.44
COAHUILA	2.26	2.25	2.53	2.41	2.42	2.39	2.48	2.43
SINALOA	2.90	2.89	2.72	2.93	2.94	2.80	2.47	2.41
GUERRERO	1.42	1.43	1.34	1.29	1.33	1.78	2.24	2.23
SAN LUIS POTOSI	1.06	1.06	1.07	1.13	1.12	1.41	1.83	1.87
HIDALGO	0.81	0.76	0.79	0.84	0.84	1.41	1.77	1.78
QUERETARO	1.04	1.02	0.99	1.05	1.04	1.23	1.65	1.70
YUCATAN	1.07	0.99	0.99	1.03	1.02	1.30	1.55	1.58
MORELOS	0.87	0.87	0.85	0.97	1.02	1.28	1.48	1.46
DURANGO	0.89	0.89	0.88	0.85	0.86	1.25	1.32	1.30
ZACATECAS	0.56	0.56	0.52	0.57	0.65	1.16	1.23	1.21
QUINTANA ROO	0.37	0.37	0.39	0.42	0.42	0.67	1.15	1.19
AGUASCALIENTES	0.56	0.56	0.59	0.73	0.73	0.95	1.11	1.14
TLAXCALA	0.39	0.39	0.37	0.43	0.41	0.86	1.02	1.03
CAMPECHE	0.58	0.86	1.00	1.07	1.06	1.15	1.03	1.02
NAYARIT	0.68	0.68	0.63	0.65	0.71	0.82	0.99	0.98
COLIMA	0.41	0.41	0.42	0.44	0.46	0.69	0.73	0.74
BAJA CALIFORNIA SUR	0.43	0.43	0.42	0.52	0.60	0.68	0.70	0.72
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

*Se presentan los años en los que hubo modificación en las fórmulas. No se incluye el periodo 1991-1993 por ser un periodo de transición. De 1994 a 2007 la fórmula no tuvo modificaciones por lo que se presentan los dos últimos años.

En resumen la fórmula vigente hasta 2007 ha mantenido los coeficientes de las entidades federativas con variaciones mínimas y con un mayor peso, en la mayoría de ellas, en el coeficiente compensatorio de la tercera parte de la fórmula. En las Tablas 3 y 4 se presenta lo anterior.

Tabla 3.
Ponderación de los criterios de la fórmula del FGP
en las entidades federativas 2007

CRITERIO	Número de entidades	
	Mayor	Menor
POBLACIONAL	5	4
RECAUDATORIO	8	20
COMPENSATORIO	19	8
TOTAL	32	32

FUENTE: Elaboración propia con información de la UCEF, SHCP.

Tabla 4.
Coefficientes de distribución de la primera, segunda y tercera parte de la fórmula de distribución del FGP en las entidades federativas en el 2007

Orden descendente de acuerdo con la segunda parte de la fórmula, en porcentaje.

ENTIDAD	COEFICIENTES FÓRMULA			CRITERIO DE MAYOR PESO	CRITERIO DE MENOR PESO	LUGAR
	PRIMERA PARTE	SEGUNDA PARTE	TERCERA PARTE			
Distrito Federal	8.4	18.8	1.7	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	1
México	13.6	13.8	2.8	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	2
Jalisco	6.5	7.2	2.6	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	3
Tabasco	1.9	7.0	1.2	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	4
Nuevo León	4.1	6.0	2.2	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	5
Veracruz	6.9	5.9	3.0	POBLACIONAL	COMPENSATORIO	6
Chiapas	4.2	5.4	2.4	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	7
Guanajuato	4.7	3.1	3.3	POBLACIONAL	RECAUDATORIO	8
Baja California	2.8	2.9	2.7	RECAUDATORIO	COMPENSATORIO	9
Puebla	5.2	2.9	3.6	POBLACIONAL	RECAUDATORIO	10
Tamaulipas	2.9	2.7	2.9	POBLACIONAL	RECAUDATORIO	11
Sonora	2.3	2.6	2.6	RECAUDATORIO	POBLACIONAL	12
Chihuahua	3.1	2.5	3.1	POBLACIONAL	RECAUDATORIO	13
Coahuila	2.4	2.3	2.8	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	14
Sinaloa	2.5	2.2	3.0	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	15
Michoacán	3.8	1.7	3.8	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	16
Querétaro	1.6	1.6	2.7	COMPENSATORIO	POBLACIONAL	17
Oaxaca	3.4	1.2	4.1	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	18
Guerrero	3.0	1.1	4.1	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	19
Campeche	0.7	1.0	2.3	COMPENSATORIO	POBLACIONAL	20
San Luis Potosí	2.3	1.0	3.9	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	21
Yucatán	1.8	1.0	3.6	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	22
Morelos	1.6	0.9	3.5	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	23
Aguascalientes	1.0	0.8	3.1	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	24
Hidalgo	2.3	0.8	4.1	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	25
Quintana Roo	1.2	0.8	3.3	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	26
Durango	1.5	0.6	3.9	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	27
Zacatecas	1.3	0.5	4.0	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	28
Nayarit	0.9	0.5	3.6	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	29
Baja California Sur	0.5	0.5	2.8	COMPENSATORIO	POBLACIONAL	30
Colima	0.6	0.4	3.2	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	31
Tlaxcala	1.0	0.4	4.1	COMPENSATORIO	RECAUDATORIO	32

FUENTE: Elaboración propia con información de la UCEF, SHCP.

Revisión de la Fórmula de distribución del FGP 2008.

Como resultado de varios años de propuestas y trabajos en los diferentes foros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal así como, de la 1era Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004, surgieron algunas iniciativas de reforma a la integración y fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dictaminó el día 12 de septiembre de 2007 el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal. De acuerdo con esto, el Congreso aprobó en ambas cámaras, lo referente a la modificación de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones a partir de 2008.

En el tema de federalismo hacendario, además de la iniciativa del Ejecutivo, la Comisión de Hacienda de la LX Legislatura, recibió 27 iniciativas de los diversos partidos políticos, de las cuáles siete proponían reformas al Fondo General de Participaciones en relación al monto que lo integra. Básicamente se propone aumentar del 20% de la RFP al 22 o 25% lo cuál no fue aprobado. El FGP sigue siendo para 2008 y hasta este año 2011, el 20% de la RFP.

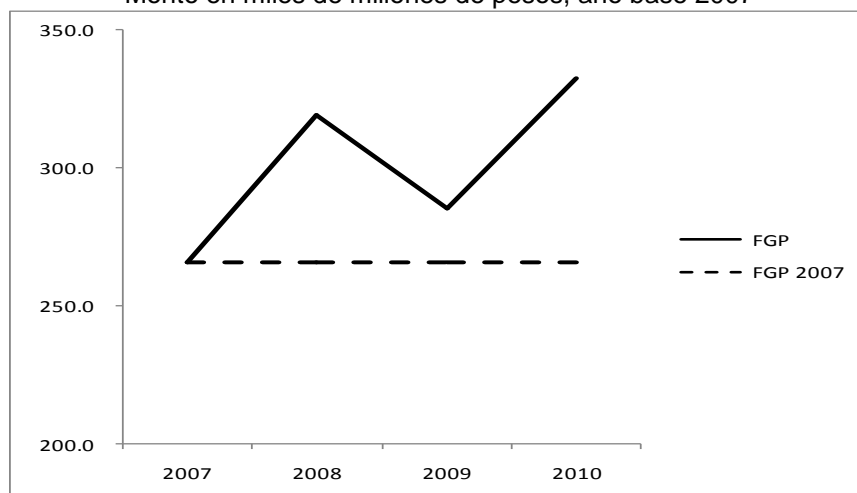
Variaciones del FGP de 2007 a 2010.

El FGP presentó variaciones positivas de 2007 a 2010. Sin embargo, en este periodo se observa el efecto de la crisis del 2008 en la disminución de la RFP de 2009 y por lo tanto del FGP. Tabla 5 y gráfico 2

Tabla 5.
Monto y variación porcentual

Fondo General de Participaciones 2007 a 2010				
Monto en miles de millones de pesos				
2007 como año base				
	2007	2008	2009	2010
FGP	265.8	319.4	285.3	332.5
FGP 2007	265.8	265.8	265.8	265.8
		2008	2009	2010
Variación FGP vs año anterior		20.2	-10.7	16.5
Variación FGP vs 2007		20.2	7.3	25.1

Gráfico 2.
Fondo General de Participaciones 2007-2010
Monto en miles de millones de pesos, año base 2007



FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Asimismo, considerando que la fórmula de distribución del FGP toma como base el año 2007 garantizando a las entidades federativas que al menos recibirán ese monto, se presentan, en las siguientes tablas y gráficas, los montos de crecimiento del FGP respecto al 2007 así como, el porcentaje del mismo que se distribuyó con la fórmula anterior y al que se le aplicó la fórmula actual. Tabla 6 y 7, gráficos 3 y 4

Tabla 6

Crecimiento de 2008 a 2010 del FGP respecto a 2007 monto en miles de millones de pesos				
	2007	2008	2009	2010
FGP 2007	265.8	265.8	265.8	265.8
Crec. FGP 2007		53.6	19.5	66.7

Tabla 7

Porcentaje del FGP distribuido con la fórmula vigente hasta 2007 y la vigente a partir de 2008, 2007 a 2010				
	2007	2008	2009	2010
Fórmula 2007	100.0	83.2	93.2	80.0
Fórmula 2008	-	16.8	6.8	25.1

Gráfico 3.

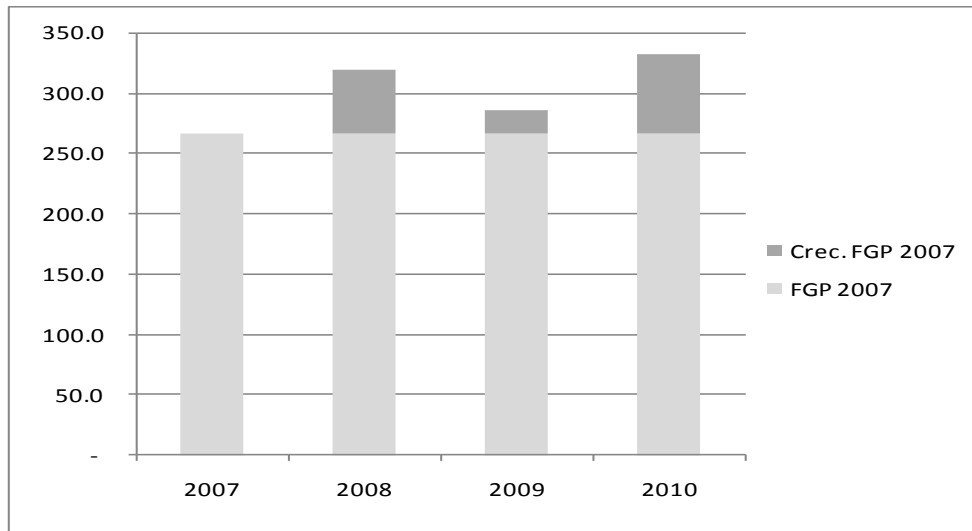
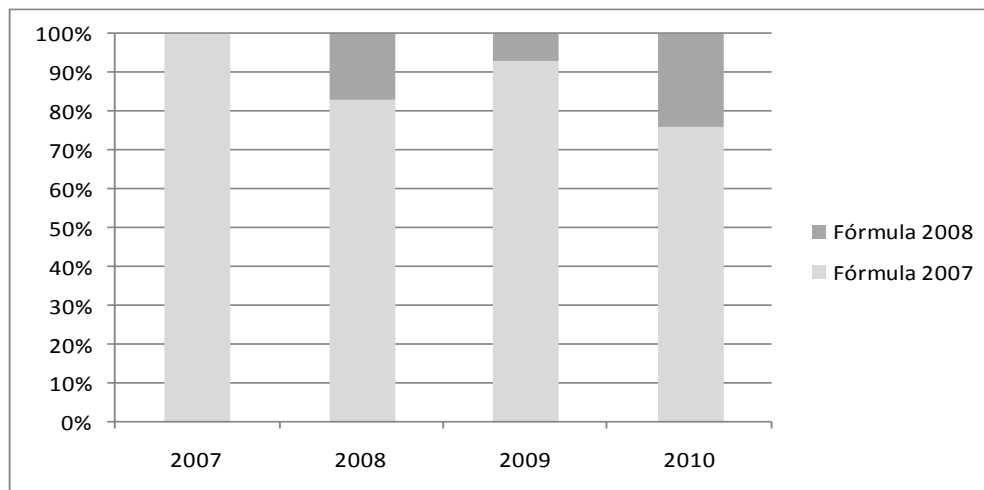


Gráfico 4.



Para la distribución del FGP determinado, la fórmula considera los siguientes indicadores: Producto Interno Bruto, población, impuestos y derechos locales de recaudación estatal, impuesto predial y derechos de agua.

De acuerdo con la fórmula el incremento nominal FGP nacional respecto al 2007 se dividirá en tres partes: el 60% se distribuirá en función del crecimiento del PIB entre los dos últimos ejercicios disponibles multiplicado por la población, el 30% determinando un promedio móvil en la recaudación de impuestos y derechos

locales multiplicado por la población y el 10% restante con la recaudación de impuestos y derechos locales multiplicada por la población. La fórmula se representa de la siguiente manera:

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

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

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_i^3 \frac{IE_{i,t-j-1}}{IE_{i,t-j-1}}$$

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

En donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

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

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

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

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

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

Con esta fórmula la población es modificada porcentualmente por los resultados de las tres partes de la fórmula nueva, es decir, en la primera parte, el porcentaje de crecimiento del PIB de una entidad incrementará en ese mismo porcentaje la población de dicha entidad y después, verticalmente, se obtendrá la estructura de participación a nivel nacional.

El efecto que genera la aplicación de la primera parte es que las entidades de mayor población con poco crecimiento en su PIB perderán posición respecto a aquellas entidades que con poca población, hayan crecido en PIB. Aún así, el indicador de población mantiene una distribución que se rige por la concentración de la población más que por la posibilidad de crecimiento del PIB de un año a otro.

En la segunda parte, se obtiene un promedio móvil de crecimiento de la recaudación de los impuestos y derechos estatales incluyendo el impuesto predial y los derechos de agua, a pesar de que estos últimos sean de administración municipal. El porcentaje obtenido se incrementa al total de la población para después obtener su coeficiente de participación.

Al igual que en la primera parte, la población crea una inercia favoreciendo a aquellas entidades de mayor población. Las entidades que presenten mayores crecimientos en recaudación local, podrán mejorar su posición respecto al grupo limitado por su posición poblacional.

En la tercera parte de la nueva fórmula, al multiplicar la recaudación local por la población en cada entidad, el número de habitantes, sean generadores de impuestos o no, provoca un resultado exponencial y dependiente sólo del

indicador poblacional. Al obtener el coeficiente de participación, las entidades de mayor población y con monto elevado de recaudación, serán las beneficiadas.

En resumen, la población determina la distribución del FGP casi en su totalidad y con un efecto mucho menor, de acuerdo con su crecimiento de PIB, crecimiento recaudatorio y relación directa entre población y recaudación. Adicionalmente, como ya se mencionó, la nueva fórmula se aplica sobre el excedente del FGP en relación al año 2007, por lo que el impacto en las finanzas públicas en las entidades en los primeros años será marginal. En la tabla 6 se observan los coeficientes de cada parte de la fórmula 2008 al inicio de su vigencia y su relación con el lugar de la población en cada entidad. Aquí, se comprueba la inercia del indicador poblacional en las tres partes de la fórmula.

Asimismo, al analizar en cada parte de la fórmula 2008 como afecta el PIB y la recaudación de impuestos estatales en la población, se observa que en la primera y segunda parte cada entidad mantiene una posición similar en ambas, con variaciones mínimas. Sin embargo, en la tercera parte, más del 80% de la distribución se concentra en siete entidades, las cuáles coinciden en dos características; son las de mayor población y al mismo tiempo las de mayor recaudación. Tabla 8

Tabla 8.

Lugar en el contexto nacional de los coeficientes de cada parte de la fórmula 2008 en relación al lugar por población

Orden descendente

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

Fuente: Elaboración propia .

Población de la ENOE del I Trimestre de 2007, publicado en www.inegi.gob.mx el 16 de mayo 2007 por el INEGI.

En el primer año de vigencia de la fórmula, el análisis presenta los resultados resumidos que demuestran cómo el indicador poblacional en las tres partes de la fórmula es el que rige la ponderación. Tabla 9.

Tabla 9.

Resultado en la aplicación de la fórmula de distribución del FGP 2008

PONDERACIÓN DEL FGP ¹	INDICADORES	RESULTADO	
1era parte 60%	Crecimiento PIB * Población	Inercia poblacional más el porcentaje de crecimiento del PIB	El 53.2% se distribuye en 8 entidades: México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Nuevo León y Chiapas.
2da parte 30%	Crecimiento recaudación local * Población	Inercia poblacional más el porcentaje de crecimiento de la recaudación local	El 52.7% se distribuye en 8 entidades: México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Chiapas y Michoacán
3era parte 10%	Recaudación local * Población	La recaudación se incrementa tantas veces como el número de habitantes de la entidad: inercia poblacional	El 83.4% se concentra en sólo 7 entidades que coinciden con ser de las más pobladas y de mayor recaudación: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato y Chihuahua

¹ Sobre el incremento del FGP respecto al FGP 2007

Efectos en el periodo 2008 a 2010.

La aplicación de la fórmula de distribución durante el periodo 2008 a 2010 ha generado diferencias mínimas en al comparar los coeficientes efectivos obtenidos en 2010 contra los de 2007. Como se observa en la Tabla 10, la entidad que más ha incrementado su coeficiente a partir del 2008 y hasta 2010 es Oaxaca con 1.62% de incremento y la que más ha perdido posición es Tabasco con una pérdida de -3.56% de su coeficiente anterior. En el caso de Tabasco se explica por su baja población y en el de Oaxaca por lo contrario.

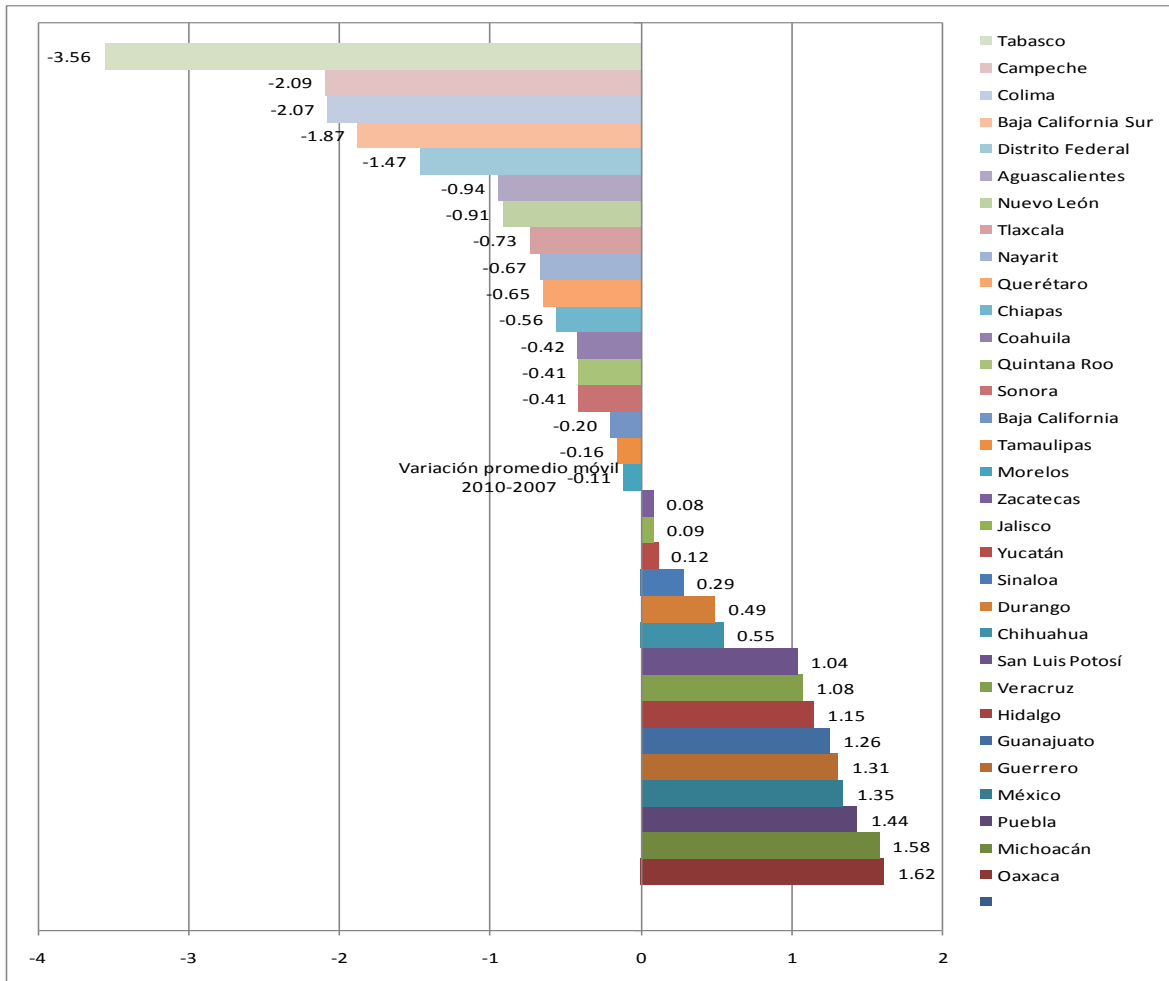
Tabla 10

**Variación en el coeficiente efectivo 2010
2010 vs. 2007**

Entidades	Variación promedio móvil	Entidades	Variación promedio móvil
Oaxaca	1.62	Morelos	-0.11
Michoacán	1.58	Tamaulipas	-0.16
Puebla	1.44	Baja California	-0.20
México	1.35	Sonora	-0.41
Guerrero	1.31	Quintana Roo	-0.41
Guanajuato	1.26	Coahuila	-0.42
Hidalgo	1.15	Chiapas	-0.56
Veracruz	1.08	Querétaro	-0.65
San Luis Potosí	1.04	Nayarit	-0.67
Chihuahua	0.55	Tlaxcala	-0.73
Durango	0.49	Nuevo León	-0.91
Sinaloa	0.29	Aguascalientes	-0.94
Yucatán	0.12	Distrito Federal	-1.47
Jalisco	0.09	Baja California Sur	-1.87
Zacatecas	0.08	Colima	-2.07
		Campeche	-2.09
		Tabasco	-3.56

Gráfico 5

Efectos en las entidades federativas por la aplicación de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones de 2008 a 2010



Por último, se comprueba la gran incidencia de la población en la nueva fórmula ya que, al comparar el coeficiente efectivo únicamente del crecimiento del FGP 2010 respecto a 2007, se encontró que 23 entidades mantienen el mismo lugar que en población, las 8 restantes cambian en un espacio su lugar y sólo en los casos de Guerrero, Chiapas e Hidalgo pierden dos o un lugar. Nuevo León, San Luis Potosí, Colima y Sonora, la mejoran también en un lugar.

Adicionalmente, al comparar el coeficiente efectivo 2010 contra el coeficiente efectivo 2007, se encontró que 20 entidades mantienen su ubicación en el contexto nacional, el resto la modifica en uno o dos lugares, para mejorar o para disminuir su coeficiente.

Tabla11

Lugar del coeficiente efectivo del FGP 2010 y su comparativo con el coeficiente efectivo 2007, el crecimiento del FGP 2010/2007 y la población 2010 orden descendente por coeficiente efectivo 2010

Entidades	Coeficiente efectivo 2007	Coeficiente Δ FGP 2010	Coeficiente efectivo 2010	Población 2010
México	1	1	1	1
Distrito Federal	2	2	2	2
Jalisco	3	4	3	4
Veracruz	4	3	4	3
Nuevo León	5	7	5	8
Chiapas	6	8	6	7
Puebla	8	5	7	5
Guanajuato	8	6	8	6
Tabasco	7	20	9	20
Michoacán	12	9	10	9
Chihuahua	11	11	11	11
Baja California	10	12	12	14
Tamaulipas	13	13	13	13
Oaxaca	15	10	14	10
Sonora	14	17	15	18
Sinaloa	17	15	16	15
Coahuila	16	16	17	16
Guerrero	18	14	18	12
San Luis Potosí	19	18	19	19
Hidalgo	20	19	20	17
Querétaro	21	22	21	22
Yucatán	22	21	22	21
Morelos	23	23	23	23
Durango	24	24	24	24
Zacatecas	25	25	25	25
Quintana Roo	26	26	26	26
Aguascalientes	27	27	27	27
Tlaxcala	28	28	28	28
Nayarit	30	29	29	29
Campeche	29	30	30	30
Colima	31	32	31	31
Baja California Sur	32	31	32	32

FUENTE: Elaboración propia con información de los Acuerdos DOF publicados por la SHCP, varias fechas., Población preliminar Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

En general, la aplicación de la nueva fórmula todavía no arroja resultados significativos que demuestren que esta mecánica promoverá la planeación hacendaria de las entidades federativas para un futuro cercano en donde la nueva fórmula se aplicó en un porcentaje de mayor significancia.

Reflexión final.

El principio federal en nuestro país supone un sistema de coordinación fiscal en el que, por motivos de eficacia recaudatoria y redistributivo, se centralizó de manera general a partir de 1980, la recaudación de las principales fuentes de recursos tributarios. Efectivamente, a partir de entonces, el Gobierno Federal ha implementado mecanismos de eficacia, de fiscalización, así como de reformas tributarias que han logrado incrementar la recaudación federal aunado a los ingresos excedentes que en los últimos años se han obtenidos derivados de la exportación de petróleo.

En el aspecto redistributivo, el reto se ha presentado al tratar de elegir los indicadores que representen de mejor manera una corresponsabilidad entre la generación de recursos tributarios en las entidades y la provisión de recursos a los sectores económicos y sociales de mayor demanda.

En este momento, la discusión del principio federal no se relaciona con la pertinencia o no de mayor descentralización de facultades impositivas a las entidades ya que, en este tema, la centralización ha generado mejores resultados. Sin embargo, se han llevado a cabo procesos de descentralización administrativa de algunas contribuciones con éxito, tal es el caso del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos (ISTUV), del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), de la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), entre otros.

También a partir de 2008, se estableció la posibilidad para las entidades federativas de implementar un impuesto sobre tenencia local derivado de la abrogación del ISTUV federal a partir de 2012. Sin embargo, han sido pocas las entidades que lo han asumido y que esperan el 2012 para tomar una decisión.

Ahora bien, en relación al tema que nos ocupa, es decir, sí la nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) cumple con el principio

federal, además de generar una corresponsabilidad entre la generación de recursos tributarios, se anotan las siguientes reflexiones:

1. La distribución del FGP en función de la población es un gran avance ya que, según el principio federal, se debe cuidar que los recursos tributarios cubran las necesidades de la población independientemente de la entidad en que se generen. Por lo que, distribuir el principal FGP considerando este indicador apoya el principio federal.
2. La tercera parte de la fórmula, a pesar de que se distribuye solo un 10% del FGP con este coeficiente, concentra más del 80% de los recursos en 7 de las entidades de mayor población y recaudación ya que multiplicar la recaudación local por el número de habitantes provoca una estructura que tiene que ver más con la concentración de la actividad económica y la población que con la eficacia recaudatoria. No funciona como un medio compensatorio, ni como motivación para mejorar la labor recaudatoria.
3. El sistema de implementación de la nueva fórmula, le resta importancia a la integración de la población en cada parte, ya que la gradualidad que presenta el mecanismo, no prevé un periodo determinado para su implementación total, sino que este dependerá del incremento en la recaudación federal. La aplicación de la fórmula de 2008 a 2010, como se presentó en los datos resultado del análisis, ha modificado el coeficiente de participación de manera limitada sin reflejar el crecimiento del PIB o el incremento en la recaudación de contribuciones locales ya que el crecimiento del FGP de esos años respecto al 2007, en promedio representó aproximadamente el 15% del total del FGP. Su largo periodo de implementación es el principal defecto estructural de la fórmula.
4. Sin embargo, en este periodo de implementación, si se asume y se comprende en cada entidad federativa la importancia que representa el crecimiento del PIB estatal así como, el crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos estatales y el impuesto predial y derechos de agua municipales en la distribución de este fondo tan importante, podría

generar una planeación hacendaria con estrategias a mediano plazo que promuevan su incremento.

Referencias bibliográficas.

- Deutsch, K. (1998) *Política y Gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica
- Hinojosa, A. (2006). *Evaluación de la eficacia y eficiencia recaudatoria en las entidades federativas*. Tesis doctoral. FACPYA-UANL.
- Wright, S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública (junio, 2007) SHCP:
Comunicado de Prensa de la SHCP in extenso (Junio, 2007) SHCP.
- Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y se establece el Subsidio para el Empleo.
- Decreto por el que se Reforman, Adicionan, Derogan y Abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal.
- Ley de Coordinación Fiscal 2007
- Ley de Coordinación Fiscal 2008
- Diario Oficial de la Federación (30 enero 2008) Acuerdo publicado por SHCP.
- Acuerdos de Participaciones Federales. (2008. 2009 y 2010) SHCP: Diario Oficial de la Federación.
- Sistema de Cuentas Nacionales de México, (2006) INEGI
- Resultados preliminares Censo de Población y Vivienda 2010, (2010) INEGI
- www.inegi.gob.mx
- www.dof.gob.mx
- www.shcp.gob.mx