

# La distribución de las participaciones federales a los estados de la república

FANCISCO SALES HEREDIA

*Presenta un análisis descriptivo de la distribución de los ingresos tributarios federales a los estados de la República. El análisis se centra en el tipo de recursos transferidos sin condiciones de gasto, denominados Participaciones, y están contenidos en el Ramo 28 del Presupuesto Federal de Egresos. Estos recursos contrastan con los recursos etiquetados para diversos fines sociales del Ramo 33. Los resultados del análisis muestran evidencia, no concluyente, de un efecto redistributivo en este Ramo. La característica de esta redistribución, tendería a dar prioridad a los estados con menores contribuciones tributarias.*

**E**n este artículo se analiza la redistribución de los ingresos tributarios federales a los estados de la república. El análisis se centra en el tipo de recursos transferidos sin condiciones de gasto; a estos recursos se les denomina *participaciones*, y están contenidos en el Ramo 28 del Presupuesto Federal de Egresos. Estos recursos contrastan con los recursos etiquetados para diversos fines sociales del Ramo 33.

En los trabajos que revisan el acuerdo fiscal federal, el Ramo 28 es considerado como el más importante por su monto y por la finalidad de resarcir a los estados parte de los impuestos aportados por los habitantes en sus territorios.<sup>1</sup> En este artículo se sugiere que existe un criterio prioritario débil en la redistribución de este tipo de recursos. Es decir, se sugiere que se les da un poco más a los que aportan menos al fondo común y un poco menos a los que aportan más al mismo fondo.

En la primera parte de este artículo se describen y analizan brevemente los acuerdos fiscales entre los estados y la federación. En la segunda parte se aportan datos para ilustrar posibles hipótesis al comportamiento de las participaciones a lo largo del tiempo. En la tercera parte y final, se discuten los hallazgos del análisis descriptivo.

## Antecedentes legales y distributivos

Las desigualdades existentes en el país contribuyen a la percepción de que las leyes no están funcionando para llevar a cabo el ideal de una sociedad igualitaria, plasmado en nuestra Constitución. De ahí que sea necesario revisar, tanto la discusión teórica como la realidad distributiva, para identificar cómo podemos hablar de derechos iguales y dar un consecuente trato

<sup>1</sup> Thomas Courchene y Alberto Díaz Cayeros: "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en Marcelo Giugale (coord.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington DC, 2000.

igualitario a las personas con historias de vida distintas.

En lo que concierne a este trabajo, el interés primordial reside en el análisis de la asignación y ejecución de las participaciones federales. Como es sabido, el Presupuesto de Egresos de la Federación está dividido para su ejercicio en diferentes ramos: Ramos Autónomos, Ramos Administrativos y Ramos Generales. Dentro de los Ramos Generales, se encuentra el Ramo 28, que establece las Participaciones a Entidades Federativas, así como el Ramo 33, correspondiente a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Entre estos dos ramos, los estados reciben casi 70% de sus ingresos y estos ingresos han ido en aumento a lo largo del tiempo.

La reglamentación de su ejercicio se encuentra contenida en la Ley de Coordinación Fiscal.

El Ramo 28, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, se compone del 20% de la recaudación federal participable, es decir, de los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos por parte de la federación en un ejercicio (año fiscal). Estos recursos contemplan como excepciones de participación algunos impuestos, como el impuesto a la exportación de petróleo crudo, entre otros.

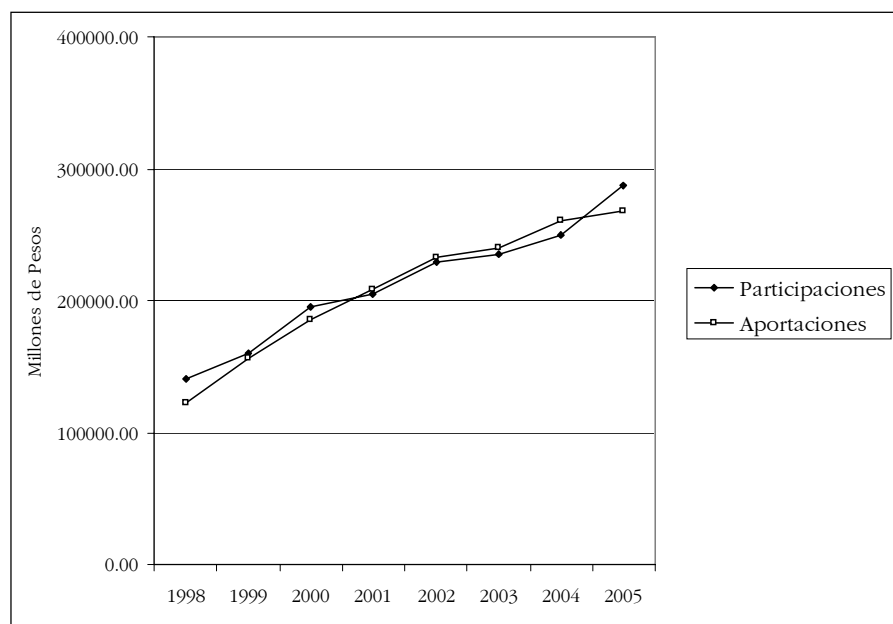
El hecho de que los recursos del Ramo 28 puedan ser ejercidos por los estados de manera autónoma, hace a este Ramo susceptible de un análisis

igualitario, pues es posible preguntarse si las reglas establecen un criterio igualitario real entre los estados.

La distribución entre los estados y municipios está establecido por fórmula en el mismo artículo 2, fracc. I, II y III,<sup>2</sup> de tal manera que 45.17% se asigna dependiendo del número de habitantes de la entidad; 45.17% es conforme a una fórmula que incluye como criterio el nivel de impuestos recaudados en la entidad, particularmente los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, sobre producción, servicios y automóviles nuevos y el 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. De igual manera, la distribución de recursos a los municipios se realiza por medio de una fórmula, que incluye como criterio los niveles de recaudación locales de predial y derechos de agua. No obstante, la distribución también incluye una consideración especial para aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la entrada y salida de bienes de importación o exportación, así como para aquellos municipios en los que se realiza la extracción de petróleo. De igual manera, está asignado un 1% de la recaudación federal participable a los municipios que pasan a formar

<sup>2</sup> Ley de Coordinación Fiscal, disponible en: [formato PDF] <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf>> pp. 1-2.

Gráfica 1  
Participaciones y aportaciones a los estados  
(Precios constantes de 2006)



Fuente: Presupuesto de la federación, INEGI, octubre de 2006.

el Fondo de Fomento Municipal y que se distribuye por fórmula con criterios similares a los descritos anteriormente entre los municipios. De manera particular, se considerarán los niveles de transferencias de participaciones del año anterior, así como los niveles de recaudación local del predial y de los derechos de agua.

Ambos ramos transfieren recursos a gobiernos subnacionales; sin embargo una diferencia importante reside en la autonomía con que pueden disponer de esos recursos tales gobiernos. Por un lado, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales) se encuentran preetiquetados, es decir, el ejercicio de su gasto está dispuesto a nivel federal no estatal, y canalizado a través de fondos específicos. Los recursos del Ramo 28, por el contrario, “tienen la finalidad de resarcir a las haciendas públicas locales y municipales de los ingresos que dejaron de percibir a partir de 1980, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.<sup>3</sup>

No es del todo claro que el Ramo 28 cumpla con resarcir los ingresos recaudados. En primera

instancia la regla considera a la población y los recursos obtenidos por ciertos impuestos como criterio distributivo. Al considerar a la población se introduce un aspecto equitativo en la distribución de más de la mitad de los recursos. En este sentido se tendría que encontrar en los datos una tendencia a una distribución casi idéntica per cápita a lo largo del tiempo. El resto de los recursos provendrían de los recursos del año previo, es decir, casi la mitad de los recursos se distribuirían con base en los ingresos captados previamente al acuerdo de coordinación fiscal.

### Descripción

En un primer acercamiento, el gasto destinado a los estados de la federación y al Distrito Federal, representa claramente una alta proporción de la riqueza nacional, tanto como proporción del producto interno bruto, como parte de la recaudación federal. Asimismo, es importante señalar que tales recursos son independientes de los presupuestos ejercidos por las secretarías de Estado federales en el territorio nacional.

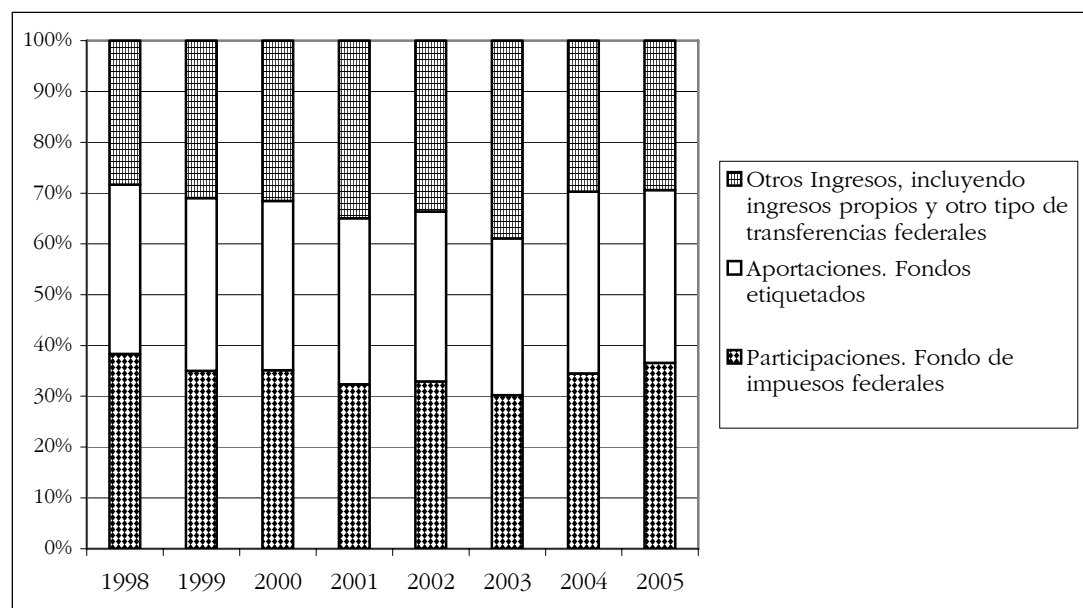
<sup>3</sup> SHCP, Estrategia Programática, Ramo 28, 1 de enero de 2003. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), acceso, 5 de octubre de 2006.

**Tabla 1**  
**Transferencias a los gobiernos de los estados**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto federalizado como porcentaje:													
Del producto													
interno bruto	5.6	5.0	5.7	6.4	6.8	7.0	7.3	7.9	8.0	8.1	7.8	8.1	7.7
De la recaudación													
federal participable	45.3	44.1	49.4	52.8	58.8	57.9	57.2	59.9	63.9	60.6	61.2	61.1	59.4
Estructura porcentual													
del gasto federal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Descentralizado													
Participaciones federales	51.6	53.1	49.4	46.6	43.6	43.5	44.2	42.8	42.7	40.5	39.6	41.2	43.0
Federativas y municipios	36.1	37.0	32.5	32.8	47.9	50.7	48.4	48.7	48.1	47.7	45.6	45.6	48.1
Convenios													
de descentralización	12.3	10.0	18.1	20.5	8.6	5.8	5.7	5.8	6.3	6.2	6.6	6.3	5.6
PAFEF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	2.8	2.9	5.6	8.2	6.9	3.3

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Presidencia de la República, 2006.

**Gráfica 2**  
**Porcentaje del ingreso total de los estados por rubros de ingreso (1998-2005)**



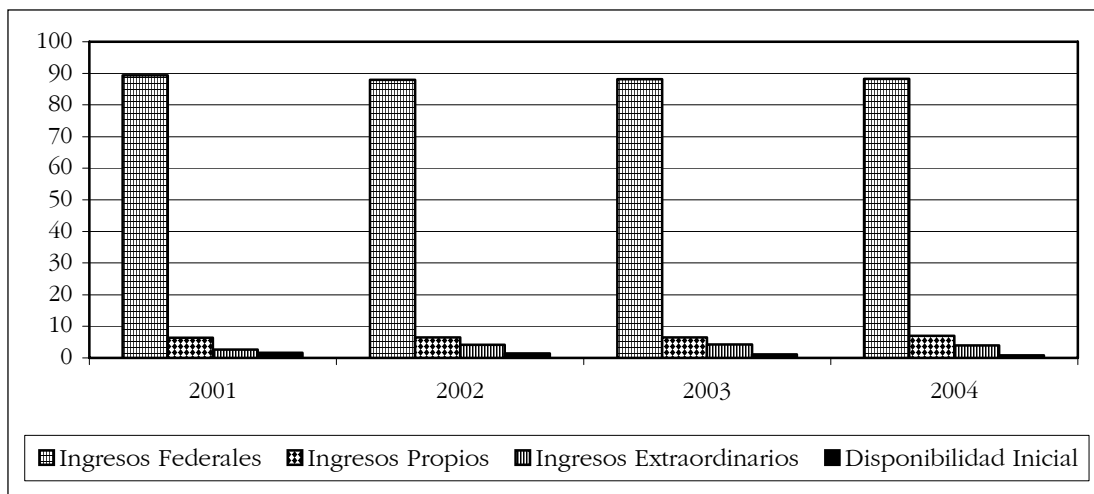
Fuente: Presupuesto de la federación, INEGI, octubre de 2006.

Ante tal magnitud de gasto, es necesario observar qué proporción de los ingresos totales de los estados están conformados por recursos federales.

Como es evidente en la Gráfica 1, los recursos federales aportados a los estados a lo largo del tiempo conforman la mayor parte de su ingreso total. Si se incluyen el resto de las transferencias federales, la proporción de ingresos por transferencias ascendería a casi 90% por ciento.

La explicación posible de tal desproporción en los ingresos totales de los estados es que los impuestos participables federales son los impuestos con mayor recaudación, entre ellos el impuesto sobre la renta y el IVA y que los ingresos propios provienen de impuestos con menor monto. De igual manera se ha reportado que el esfuerzo fiscal de los estados es menor al esperado y se

Gráfica 3  
Participación de los Ingresos Brutos de los Estados, según origen



Fuente: Inegi, *Finanzas Públicas estatales y municipales de México, 2001-2004*.

debe posiblemente a los recursos federales que reciben.<sup>4</sup>

Ahora bien, considerando que el pacto fiscal entre los estados de la federación es estrictamente voluntario, sería de esperarse que si existiera una distribución inequitativa de los recursos recaudados, los gobiernos de los estados demandarían salir del pacto fiscal y esto no ha sucedido desde el acuerdo inicial en 1979.<sup>5</sup> Sin embargo, el crecimiento del PIB local no necesariamente es homogéneo, de ahí que a los estados deba interesarles participar en el pacto.

Como puede verse, la Gráfica 4 sugiere que existe una relación con una tendencia negativa para estos años entre los ingresos tributarios y las participaciones federales; es decir, a mayor recaudación menores participaciones como porcentaje del PIB estatal. Mientras el DF recauda una media de más del 30% de su PIB para estos años, en impuestos federales recibe participaciones de sólo 2% de su PIB, por ejemplo.

La idea clave que sugiere la gráfica es la de una tendencia por parte del Estado federal a redistribuir; en algunos documentos que se refieren al Ramo 28 se hace mención a un criterio diverso al de

la fórmula, es decir, a una tendencia a redistribuir recursos con un criterio diverso al estrictamente equitativo, privilegiando un criterio de prioridad.

[el] Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los Grupos de Trabajo y Comités de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales [permitirá] fortalecer los mecanismos de coordinación hacendaria; elaborar 800 anteproyectos de convenios, anexos, acuerdos y estudios en materia de coordinación hacendaria. Estas acciones permitirán fortalecer las haciendas locales en beneficio de la población de las entidades federativas, en particular, las más necesitadas.<sup>6</sup>

Puesto que los convenios entre la federación y los estados pueden modificar en algunos casos la proporción de los impuestos que retiene el Estado, se vuelve importante revisar cuáles han sido los cambios a lo largo del tiempo para los estados.

La desviación estándar de los cambios en las participaciones per cápita sugiere que existen variaciones mayores a las que revelaría la diversidad de economías regionales.

Dado que las participaciones federales se refieren estrictamente a una fórmula que propone una retribución a los impuestos recaudados en el

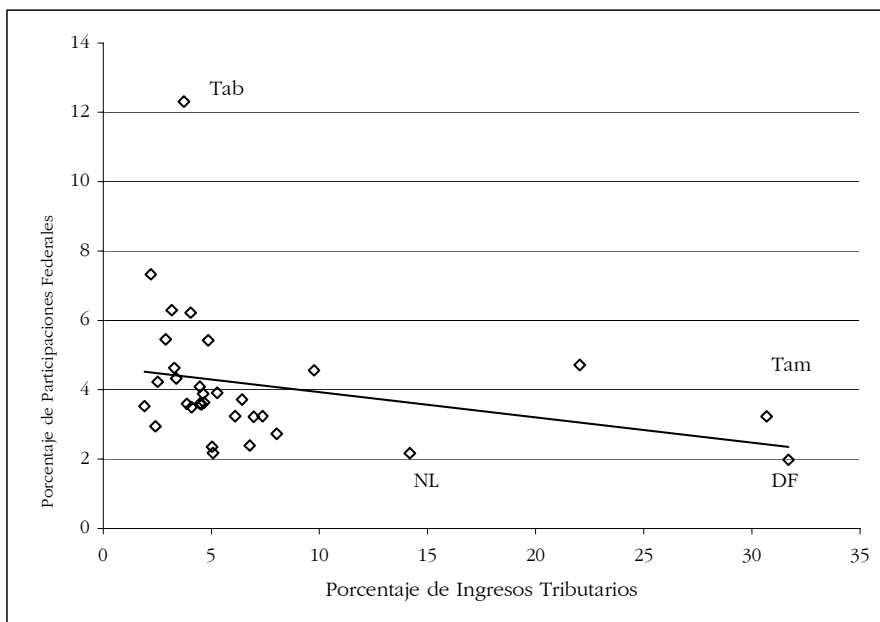
<sup>4</sup> Giugale (coord.), *Achievements and Challenges...*, *op. cit.*

<sup>5</sup> Véase SHCP.gob.mx. Información económica. Coordinación con entidades federativas (consulta: 13 de diciembre de 2006).

<sup>6</sup> SHCP, Estrategia Programática, Ramo 28, 1 de enero de 2003. www.shcp.gob.mx consulta: 5 de octubre de 2006.

Gráfica 4

Relación entre la media de la recaudación tributaria y las participaciones, 1995, 2000, 2004 (como porcentaje del PIB estatal)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

territorio en 45.17% y 45.17% por población, tendríamos que apreciar una relación directa entre las participaciones per cápita y el producto interno per cápita.

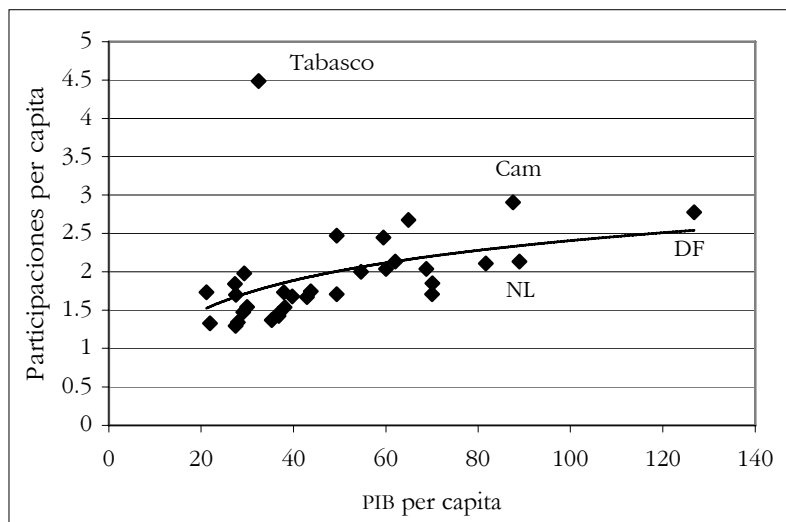
La Gráfica 5 sugiere una relación ligeramente positiva entre el PIB per cápita y las participaciones per cápita, como sería natural esperar. Es decir, a mayor PIB per cápita mayores participaciones per cápita. Sin embargo, la relación no es estricta y debemos indagar acerca de la posibilidad de una tendencia a distribuir prioritariamente. Si existiera una tendencia a distribuir más participaciones a mayores ingresos, un estado con mayor marginación, es decir menos recursos, no tendría proporcionalmente muchas participaciones.

La Gráfica 6 muestra que la relación es menor de lo esperado, es decir, se sugiere que existe un criterio de prioridad débil al no existir una relación estricta entre mayor bienestar y mayores transferencias.

La Gráfica 7 reafirma la sugerencia de que existe una tendencia a distribuir prioritariamente los recursos participables, pues confirma que a mayor marginación menores ingresos tributarios.

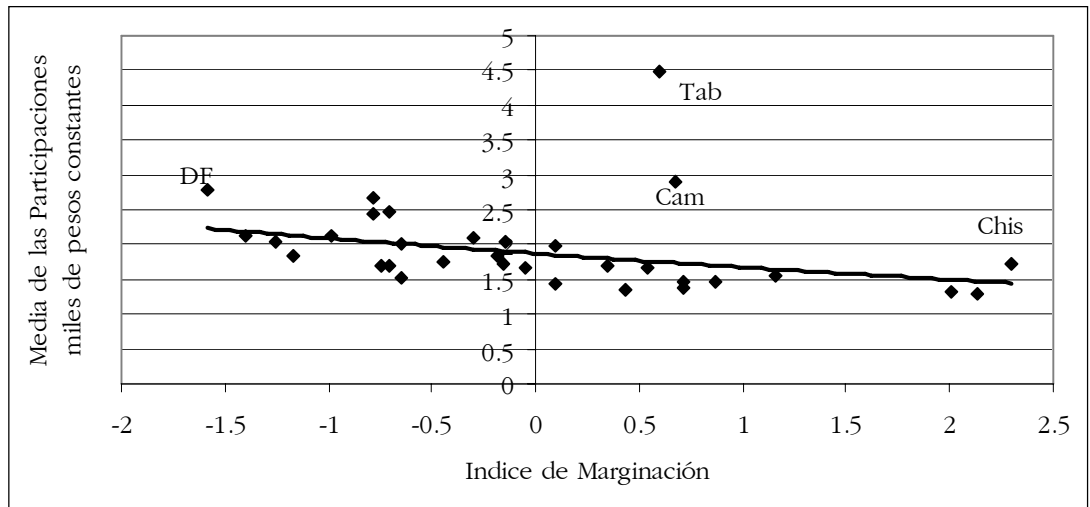
Gráfica 5

Relación entre la media del PIB y las participaciones per cápita, 1995-2004 (miles de pesos de 1996)



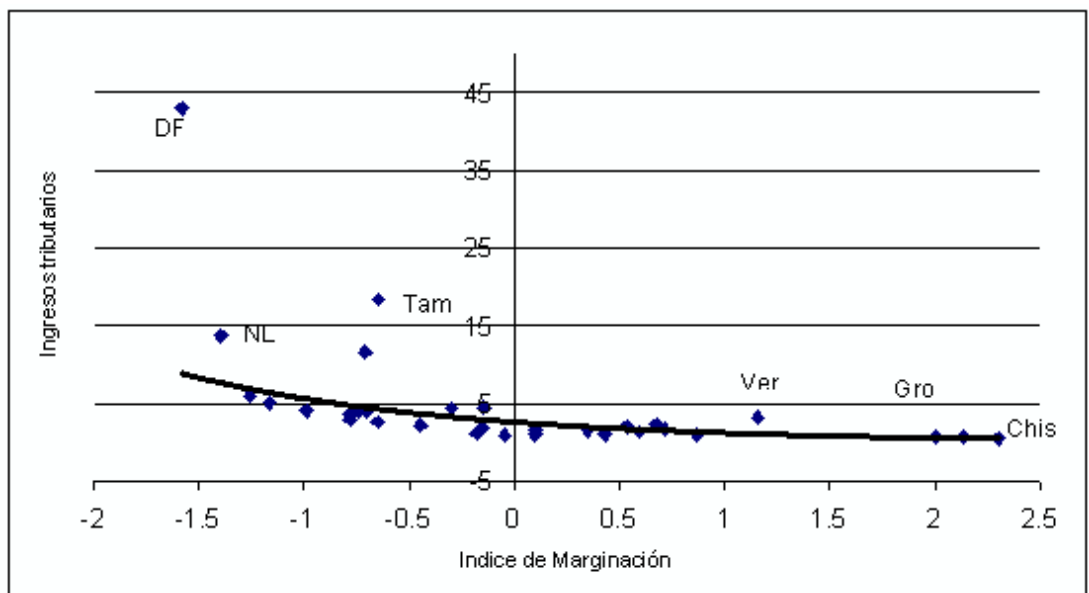
Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

Gráfica 6  
 Relación entre la media de las participaciones y el promedio del índice de marginación  
 (1995-2005)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

Gráfica 7  
 Relación entre el promedio del índice de marginación y la media de ingresos tributarios  
 (miles de pesos constantes 2006, per cápita)  
 (1995-2004)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

**Tabla 2**  
**Cambio porcentual de los ingresos per capita**  
**(precios constantes de 2006)**

	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Aguascalientes	-4.97	6.29	28.13	13.80	20.10	1.85	10.90	-2.71	13.40	6.85
Baja California	-7.19	5.19	21.86	8.26	17.09	-0.27	11.39	2.83	3.63	12.96
Baja California Sur	-4.07	7.65	24.03	10.76	26.78	-1.28	9.86	-0.11	11.75	5.79
Campeche	-11.09	13.22	21.51	12.35	19.14	2.02	13.09	2.25	-10.26	10.81
Coahuila	-7.05	15.39	31.24	14.11	13.38	7.78	4.85	1.04	3.70	12.06
Colima	-9.33	13.47	22.82	11.86	21.12	1.43	13.01	-16.98	32.87	17.39
Chiapas	2.38	4.77	22.22	12.31	21.74	4.03	14.08	-3.85	7.61	14.16
Chihuahua	-9.27	18.86	26.73	13.59	18.20	15.78	-0.88	2.49	3.82	12.27
Distrito Federal	-10.42	20.65	13.11	12.54	15.88	4.63	10.73	-4.43	6.85	20.53
Durango	-5.00	10.99	26.18	15.07	18.06	9.50	4.48	1.62	-0.15	12.34
Guanajuato	-7.77	11.36	25.18	12.09	23.51	3.20	9.84	2.30	4.06	12.56
Guerrero	-5.25	13.01	24.56	7.63	14.89	4.02	12.20	2.74	4.38	12.81
Hidalgo	-4.43	13.47	24.90	12.03	20.39	3.30	13.00	2.14	3.98	12.55
Jalisco	-10.32	13.39	24.18	14.59	20.34	2.70	10.56	-2.42	13.25	10.30
México	-4.02	11.77	21.45	11.99	24.44	0.28	14.19	5.01	3.44	12.35
Michoacán	-3.47	12.81	25.03	13.85	21.16	3.96	14.45	-3.18	7.83	15.61
Morelos	-2.03	11.70	20.56	11.09	18.27	3.65	12.77	4.20	4.31	13.67
Nayarit	-4.84	8.78	25.94	13.76	20.39	-0.47	15.41	0.58	4.17	14.10
Nuevo León	-14.84	19.06	25.41	12.69	15.50	3.40	11.35	-0.52	5.70	15.43
Oaxaca	-1.80	1.05	21.02	11.19	21.22	2.06	10.85	25.88	-12.13	15.29
Puebla	-3.29	9.45	22.51	12.30	23.59	3.46	10.42	5.77	3.84	11.97
Querétaro	-9.26	8.80	26.42	11.61	23.39	2.58	6.89	12.91	3.02	9.51
Quintana Roo	-3.37	13.60	22.49	10.03	18.28	4.74	4.69	4.76	8.99	13.31
San Luis Potosí	-4.73	12.49	29.22	10.45	20.19	5.17	9.54	2.93	4.42	11.12
Sinaloa	-5.29	8.91	28.34	12.20	20.08	4.56	2.90	14.56	-0.23	11.30
Sonora	2.00	15.70	25.48	3.67	21.82	7.06	6.93	0.92	6.00	13.27
Tabasco	7.94	5.95	34.46	13.60	15.17	2.39	12.50	0.81	13.34	6.14
Tamaulipas	-5.88	29.73	7.97	19.81	18.56	8.74	3.08	2.15	7.64	9.66
Tlaxcala	-6.25	11.56	22.74	11.62	20.19	-1.63	11.74	3.06	2.75	10.41
Veracruz	2.23	5.57	27.79	11.72	19.39	2.63	12.12	3.26	1.99	12.75
Yucatán	-6.16	14.04	26.94	11.36	20.78	1.07	10.00	5.37	3.93	8.65
Zacatecas	4.43	6.38	25.97	15.70	19.31	7.46	6.94	3.19	6.13	13.70
Desviación estándar	4.70	5.43	4.69	2.64	2.89	3.43	3.84	6.65	7.25	3.00

Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006

## Hallazgos

Una distribución equitativa simplemente otorgaría a lo largo del tiempo un monto similar per cápita de participaciones a los estados. A pesar de que la tendencia a la equidad es perceptible, ésta no es concluyente. De igual manera, una distribución prioritaria hallaría una relación directamente proporcional entre las participaciones y el nivel de marginación del estado; es decir, a mayor marginación, mayores recursos. Los datos no soportan contundentemente esta hipótesis, sin

embargo encontramos cierta tendencia a que los estados que aportan menos, proporcionalmente reciben más.

El análisis descriptivo de las participaciones de recursos federales en los últimos años permite sugerir que debe investigarse la tendencia a una distribución prioritaria débil. Es decir, debe indagarse si en la distribución real de los recursos, los convenios del pacto fiscal parecen dirigirse a beneficiar parcialmente más a los que menos perciben y disminuir los ingresos de los que más impuestos recaudan.