http://www.jornada.unam.mx/2004/04/02/028a1eco.php?origen=opinion.php&fly=1

México D.F. Viernes 2 de abril de 2004

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Federalismo concentrador

- Las participaciones agudizan desigualdades
- Las aportaciones no las compensan

AUNQUE EL TEMA de las relaciones intergubernamentales ocupa sólo una de las mesas de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), en realidad, puesto que ésta fue impulsada sobre todo por los gobiernos de las entidades federativas, su objetivo central gira alrededor de la distribución de atribuciones fiscales, de recaudación y gasto, y de las responsabilidades asociadas, entre los tres niveles de gobierno. Una parte importante de esta distribución está normada en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En las últimas semanas he dedicado esta columna al análisis del capítulo quinto de esta ley, el cual norma las aportaciones federales, que son recursos de uso condicionado (para propósitos específicos) que la Federación otorga a entidades federativas y municipios, y que se derivó de la descentralización de programas federales.

LA CONCLUSION CENTRAL a la que he llegado es que reina un caos, una enorme desigualdad inexplicable (que en los extremos llega a ser de tres a uno), en la distribución de los fondos de educación básica y normal (FAEB) y de servicios de salud (FASSA), que representan las tres cuartas partes de dichas aportaciones, por cada persona a la que van dirigidos estos dos fondos (véase Economía Moral, 26/03/04). La desigualdad reinante entre entidades federativas se debe a la ausencia, en la LCF, de normas compensatorias o bien a su no aplicación.

CONVIENE AMPLIAR LA mirada. Las haciendas de las entidades federativas y municipios se componen básicamente de: participaciones en impuestos federales (ingresos de uso libre); aportaciones federales (ingresos de uso condicionado o etiquetado); e ingresos de fuentes fiscales propias (de uso libre). Las reglas para la distribución de las participaciones y de las aportaciones se encuentran en los capítulos primero y quinto de la LCF respectivamente. Hoy examino la distribución entre entidades federativas de los ingresos totales (incluidos los municipales) divididos en estos tres conceptos.

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, por su parte, se asignan, según los artículos segundo y tercero de la LCF con los siguientes criterios: 1) Proporción de la población nacional que habita en la entidad federativa. Un criterio igualitario puro, pero sin elemento compensatorio para los estados peor situados. Con este criterio se distribuye 45.17 por ciento del Fondo General de Participaciones (FGP), que se constituye con 20 por ciento de la recaudación federal participable (más uno por ciento para municipios), que se conforma con la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR), el IVA y con los derechos de extracción de petróleo y los derechos de minería. 2) Lo que la ley llama el coeficiente de participación y que se determina con base en el coeficiente del año previo y el crecimiento observado entre los dos pasados años en los montos de impuestos asignables. Un criterio de carácter *resarcitorio* que asigna más a las entidades con mayor actividad económica (de la que depende la recaudación de los impuestos asignables) y mayor dinamismo. Pero, como puede apreciarse con los datos que se analizan en el cuadro, al basarse en el coeficiente del año previo, la fórmula arrastra un elemento inercial muy pesado que puede explicar la situación privilegiada de Tabasco. Con este criterio se asigna también 45.17 por ciento del FGP. 3) Por último, un criterio de corrección de las distorsiones resultantes del criterio previo, por el cual los recursos restantes, sólo 9.66 por ciento, se distribuyen de manera inversa al resultado en términos de participaciones por habitante resultantes de los dos criterios anteriores. Con éste se intenta paliar los efectos concentradores del criterio anterior, pero como el porcentaje es muy pequeño no se logra un efecto significativo.

EL CUADRO QUE hoy se incluye presenta los datos finales disponibles más recientes sobre los ingresos fiscales de las entidades federativas, correspondientes a 2001. Se muestran los ingresos fiscales propios de municipios, de gobiernos de las entidades federativas y los dos tipos de ingresos federales que reciben: las participaciones y las aportaciones. Los datos se expresan en pesos por habitante. La lectura del cuadro muestra varias cuestiones.

INGRESOS FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
Pesos por Persona. 2001

Entidades federativas	Totales	Ingresos Municipales	Ingresos Estatales	Ingresos Locales	Particip. Federales	Aportac. Federales
B.C.Sur	10,373	2,137	442	2,579	3,010	4,784
Tabasco	10,335	1,964	230	2,195	5,021	3,120
Campeche	10,242	1,830	687	2,517	3,209	4,516
Quintana Roo	8,221	1,769	609	2,378	2,380	3,463
Colima	7,988	1,522	237	1,759	2,658	3,571
Nayarit	7,694	1,240	323	1,563	2,132	3,999
Tamaulipas	7,207	1,551	511	2,063	2,078	3,067
Sonora	7,134	1,355	394	1,749	2,691	2,694
Querétaro	7,120	1,489	301	1,790	2,265	3,065
Durango	7,021	1,209	280	1,489	1,960	3,571
Nuevo León	7,014	1,558	763	2,320	2,346	2,347
Aguascalientes	6,907	1,446	231	1,677	2,376	2,854
Baja California	6,841	1,377	586	1,963	2,143	2,735
Zacatecas	6,824	1,527	239	1,766	1,945	3,113
Chihuahua	6,744	1,294	974	2,269	2,025	2,450
Coahuila	6,644	1,109	497	1,606	2,145	2,892
Distrito Federal	6,620	0	2,928	2,928	2,999	693
Guerrero	6,498	1,052	144	1,196	1,350	3,952
Morelos	6,272	1,299	157	1,456	1,991	2,825
Tlaxcala	6,162	1,083	278	1,361	1,975	2,826
Promedio Nacional	6,063	1,035	556	1,591	2,018	2,454
Sinaloa	5,948	1,082	375	1,457	2,077	2,415
Hidalgo	5,911	1,059	113	1,172	1,623	3,116
Oaxaca	5,869	918	159	1,077	1,383	3,409
San Luis Potosí	5,742	1,151	159	1,311	1,647	2,785
Jalisco	5,707	1,344	370	1,714	1,878	2,115
Chiapas	5,620	319	209	528	1,928	3,165
Michoacán	5,585	1,121	195	1,315	1,474	2,796
Veracruz	5,574	1,021	196	1,218	1,790	2,567
Yucatán	5,422	580	309	889	1,808	2,725
Guanajuato	5,025	1,136	260	1,397	1,662	1,966
México	4,684	1,057	255	1,313	1,659	1,713
Puebla	4,532	473	273	746	1,516	2,271

EN PRIMER LUGAR, nótese que para la inmensa mayoría de las entidades federativas el concepto de ingreso más importante es el de aportaciones, seguido por el de participaciones y, en tercer lugar, con niveles en algunos casos mucho más bajos (como en Chiapas y Puebla), el de ingresos propios. (En el cuadro se presentan desglosados los ingresos de los estados, de los municipios y su suma se denomina ingresos locales). El total nacional muestra que, en promedio, la importancia de las tres fuentes es la misma: las aportaciones federales representaban en 2001 poco menos de 2 mil 500 pesos, las participaciones poco más de 2 mil y los recursos propios casi mil 600 pesos. Las excepciones son Tabasco, donde las participaciones son mucho más altas que las aportaciones; Quintana Roo y Tamaulipas donde los ingresos locales son iguales a las participaciones, situadas ambas por debajo de las aportaciones; Sonora, donde participaciones y aportaciones son iguales; Nuevo León, donde los tres rubros son muy similares; Chihuahua, donde los ingresos propios son mayores que las participaciones y muy cercanos a las aportaciones, y Distrito Federal, donde las aportaciones son insignificantes, mientras las participaciones y los recursos propios son muy semejantes.

EN SEGUNDO LUGAR, nótese que los ingresos municipales son, en el promedio nacional, casi el doble que los ingresos estatales y que hay un rango muy amplio de variación de la suma de ingresos locales (5.5 a uno) desde 528 pesos por persona en Chiapas, 746 en Puebla y 889 en Yucatán, hasta 2 mil 517 en Campeche, 2 mil 579 en Baja California Sur y 2 mil 928 en el DF.

EN TERCER LUGAR, las participaciones federales tienen también un amplio rango de variación (3.7 a uno), desde tres estados con menos de mil 500 pesos por persona (Guerrero, Michoacán y Oaxaca, hasta Tabasco, que se sitúa, solitario, con poco más de 5 mil pesos (seguido muy de lejos por Campeche y Baja California Sur, con poco más de 3 mil pesos).

EN CUARTO LUGAR, el total de las aportaciones federales (en los siete fondos existentes) van desde 693 pesos en el DF; mil 713, en el estado de México, y mil 966, en Guanajuato, hasta 3 mil 999, en Nayarit, 4 mil 516, en Campeche, y 4 mil 784 pesos, en Baja California Sur. Entre los extremos, una variación de 6.9 a uno, si se incluye el DF, y de 2.9 a uno si no se incluye. Las aportaciones federales que recibe el DF son excepcionalmente bajas por dos razones (aunque puede haber otras): la educación básica no ha sido descentralizada (sigue siendo federal) y el DF fue excluido del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), como un acto político en contra del partido político que lo gobierna desde 1997.

ESTA CLARO QUE las tres fuentes de ingresos están muy desigualmente distribuidas y que ninguna de las dos fuentes federales desempeña un efecto compensatorio de los niveles de desarrollo desigual que sufren algunas entidades federativas del centro y sur del país (y que se reflejan en los niveles de recaudación fiscal local). Un ejercicio estadístico muy sencillo muestra que los ingresos locales y las participaciones federales están asociados de manera positiva (aunque con una correlación baja); es decir, que las entidades con mayores ingresos locales tienden a recibir también mayores participaciones federales. Esto se explica porque el segundo término de la fórmula de distribución de las aportaciones está asociado, como dijimos, a un factor inercial y a un factor de dinámica económica, favoreciendo con ello a las entidades mejor situadas y a las que tienen crecimientos más rápidos.

EN CAMBIO, AL analizar las relaciones entre ingresos locales con aportaciones federales no parece haber ninguna asociación. Si las aportaciones desempeñaran una función compensadora de los bajos niveles recaudatorios, debería haber una asociación negativa sistemática; es decir, que las entidades con menores recaudaciones fiscales recibiesen mayores aportaciones federales, lo cual no ocurre.

SE FORTALECE CON ello la conclusión, que he obtenido en entregas anteriores, de que es necesario introducir elementos compensatorios en las fórmulas de distribución de las aportaciones federales. Además, resalta claramente que las participaciones federales están diseñadas más para recompensar a las entidades que generan más impuestos federales que para compensar atrasos y carencias. Un federalismo concentrador que hay que poner en duda y reformar.

jbolt@colmex.mx