

QUINTA SECCIÓN

POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO  
DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS



# HACIA UNA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

FERNANDO K. ARECHEDERRA\*

CARLOS M. URZÚA\*\*

## INTRODUCCIÓN

Las leyes fiscales en una federación deben evolucionar en respuesta a las circunstancias cambiantes de todos los miembros de ella, así como también en respuesta a las distorsiones causadas por los errores de diseño que hayan sido cometidos con anterioridad. De manera particular, en el caso de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, lo anterior implica que para que la distribución de transferencias esté bien diseñada es necesario que esté basada en una fórmula robusta y aceptable para todos. Además, tanto la fórmula como los indicadores utilizados en ella no deben elegirse por razones que vayan más allá de las económicas o sociales, pues se pondría en riesgo la confianza que debe prevalecer entre los miembros de la federación.

En el caso específico de México, el actual pacto fiscal establece que la gran mayoría de las contribuciones, desde los gravámenes sobre ingresos hasta el impuesto al valor agregado, pasando por diversos impuestos específicos, son potestad exclusiva del gobierno federal. Esta situación, un tanto anómala desde una perspectiva internacional, se ve reflejada en el hecho de que en México los recursos anuales provenientes de impuestos y derechos estatales y municipales representan apenas una pequeña parte del total.

Por ejemplo, en 2014 el porcentaje de los impuestos no federales representaron tan sólo un 6% del total de la recaudación nacional, mientras que el promedio correspondiente en el resto de los países federalistas que son miembros de la OCDE representó el 24.3% (OCDE, 2016, cuadro 1.4). Pero tal comparación acaba por ser aún más preocupante si ese pequeño 6% se compara, incluso, con el porcentaje del total que correspondió al caso de

\* Centro Nacional de Control de Energía.

\*\* Tecnológico de Monterrey, Escuela de Gobierno y Transformación Pública.

los países unitarios (no federalistas) de la OCDE: 11.7% en 2014 (*ibidem*). Aún más, de entre los 24 países unitarios miembros de la OCDE, tan sólo nueve de ellos tuvieron en 2014 un porcentaje menor a ese 6%. Para dar tan solo un ejemplo: en Chile —un país definitivamente unitario donde no existen impuestos regionales—, en el año 2014, el porcentaje del total de su recaudación que provino de fuentes meramente locales alcanzó el 7.6% (*ibidem*), un 1.6% mayor que en el caso del México federalista.

Al nivel de dependencia de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) no sería, en principio, un grave problema si es que el mecanismo de distribución de los ingresos tributarios a nivel nacional fuera racional y equitativo. Pero, desgraciadamente, lo anterior no puede aplicarse al caso de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hoy en México (Ley de Coordinación Fiscal, 2016). Como mostrará este capítulo, el actual mecanismo de distribución de las participaciones federales tiene varios errores. Tanto así que algunas de las fallas han sido calificadas por quienes esto escriben como “errores aritméticos” (Arechederra y Urzúa, 2017). Otra crítica, un tanto menos severa, ya había sido hecha con anterioridad por Herrera (2012).

Paradójicamente, la actual Ley de Coordinación Fiscal nace a raíz de una iniciativa presentada por el Ejecutivo al Legislativo en junio de 2007, la cual tenía —ni más ni menos— el siguiente título: “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal” (Cámara de Diputados, 2007). Desgraciadamente, como muestran en detalle Urzúa y Velázquez (2018), la iniciativa no contribuyó en absoluto a fortalecer el federalismo ni en el caso que nos ocupa, la Ley de Coordinación Fiscal, ni en otras dos reformas propuestas por la misma iniciativa: el cambio de fórmula para el entonces llamado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, así como el cambio de la naturaleza, de federal a estatal, del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Este capítulo reseña y complementa las críticas a la actual Ley de Coordinación Fiscal hechas por los autores ya mencionados, además de proponer un nuevo mecanismo de distribución de las participaciones federales; esto último con la esperanza de ayudar a guiar las reformas venideras que se hagan a la actual ley. El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera revisa brevemente el sistema de distribución de los ingresos federales en México, así como la fórmula de distribución de participaciones que prevalecía antes de 2008. La segunda sección describe la nueva fórmula adoptada a partir de ese año, así como las consecuencias poco federalistas que se obtienen con ella. La tercera sección presenta una fórmula alternativa que creemos mejora el mecanismo de asignación de las participaciones. Finalmente, la última sección de este capítulo sugiere que es necesario no sólo reformar el actual

pacto fiscal, sino también que es urgente profesionalizar los órganos de asesoría legislativa.

## EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) mexicana ha experimentado varias modificaciones a lo largo de los años (véase, por ejemplo, Urzúa 2001). Como ya se mencionó en la introducción, la última reforma de gran calado fue aprobada en 2007 y entró en vigor en 2008, con algunos ajustes posteriores en 2014 y 2016 (véase LCF, 2016). La importancia de la Ley de Coordinación Fiscal radica en que establece de manera precisa las reglas de distribución de recursos federales a los gobiernos estatales y municipales, sobre todo a través de lo que se conoce como las participaciones federales y las aportaciones federales. Estos dos grandes rubros del llamado gasto federalizado corresponden en el presupuesto de egresos a los ramos 28 y 33.<sup>1</sup> El gasto federalizado tiene actualmente un tercer ramo significativo, el 23, el cual incluye las llamadas provisiones salariales y económicas. No obstante, este ramo es más discrecional al no tener como marco normativo la ley en cuestión.

La diferencia fundamental entre las participaciones y las aportaciones federales es que las primeras no están etiquetadas, mientras que las segundas sí lo están. Aunque no nos ocuparemos de estas últimas en el presente capítulo, puede señalarse que entre los destinos específicos de las aportaciones federales se encuentran ocho fondos para financiar necesidades concretas, tales como servicios educativos, seguridad pública, salud y el combate a la pobreza a través de infraestructura social.

Por otro lado, a pesar de no estar etiquetadas, las participaciones federales llegan a los estados y municipios a través de más de una decena de fondos e incentivos económicos diferentes. Entre ellos destacan de manera muy significativa el Fondo General de Participaciones (FGP), para el caso de los estados; y el Fondo de Fomento Municipal, para el caso de los municipios. En las siguientes páginas nos ocuparemos exclusivamente del Fondo General de Participaciones, pero vale la pena señalar que críticas parecidas a las que se harán sobre las fórmulas de repartición del FGP, aplicarían también a las del Fondo de Fomento Municipal, así como, por cierto, a las del llamado Fondo de Fiscalización y Recaudación.

El Fondo General de Participaciones se constituye, según marca el Artículo 2º de la LCF, con el 20% de la recaudación federal participable que

<sup>1</sup> En el caso de la Ciudad de México las aportaciones para los sistemas de educación básica, normal y tecnológica se dan a través del ramo 25, al corresponder su administración al gobierno federal.

obtenga la federación en un ejercicio. Esto es, los recursos obtenidos por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo una decena de conceptos tales como: el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos; el impuesto sobre la renta por concepto de salarios por los servidores públicos de los tres niveles de gobierno; y los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa. En el caso de los últimos dos conceptos, y de varios otros, su exclusión del FGP deriva del hecho de que esos recursos sí son transferidos en una segunda etapa a los estados, pero a través de otros fondos.

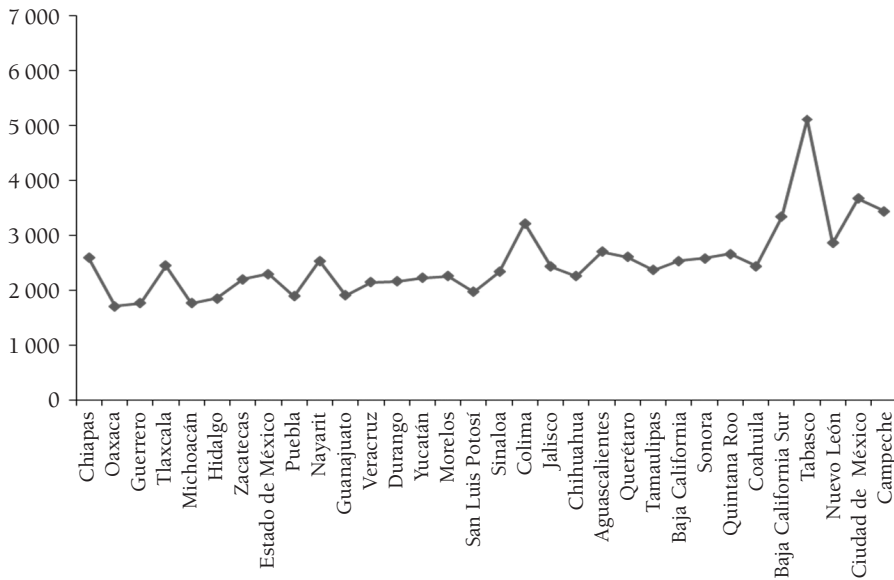
Es importante señalar que las participaciones federales se distinguen de las aportaciones federales no solamente porque no están etiquetadas, sino también porque, en principio, sus fórmulas de distribución están basadas en criterios resarcitorios, antes que en criterios redistributivos como es el caso de las aportaciones. Las fórmulas de distribución de estas últimas, al estar ligadas de manera expresa a necesidades básicas de la población en cada estado (educación pública, salud pública, pobreza, etc.), son eminentemente redistributivas. Además, al seguir las aportaciones implícitamente un criterio poblacional, hay necesariamente un segundo componente también redistributivo, pues como regla general, una entidad federativa con una población relativamente grande tiende, en México, a tener un PIB per cápita menor que el promedio. Hay excepciones como la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, pero la relación mencionada sí se aplica, por ejemplo al Estado de México, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Chiapas, Michoacán y Oaxaca (el orden de esta lista y la anterior es por la magnitud de la población). Por otro lado, la distribución de las participaciones federales pretende seguir un criterio resarcitorio; así llamado porque la distribución de ellas debe, en principio, recompensar sobre todo a las entidades con una actividad económica (per cápita) mayor.

Para propósitos del capítulo, cabe hacer notar que la fórmula de repartición del FGP que prevalecía hasta fines de 2007 —analizada por ejemplo en Arechederra y Urzúa (2017)— cumplía, relativamente bien, con tal criterio resarcitorio. La gráfica 1 ilustra lo anterior en el caso de la distribución del Fondo que se hizo en 2007, el último año de la aplicación de la fórmula anterior. En el eje horizontal de la gráfica se presentan las 32 entidades federativas ordenadas por su producto interno bruto per cápita en el año 2007,<sup>2</sup> y en el eje vertical se muestra el monto per cápita recibido por cada

<sup>2</sup> Tanto para el ordenamiento dado en esta gráfica como para los datos en las gráficas subsecuentes, se emplea el PIB nominal del año en cuestión de acuerdo con las series del PIB base 2013.

entidad a través del FGP en ese año. Como puede observarse en la gráfica, la antigua fórmula seguía definitivamente un criterio resarcitorio, puesto que hay una tendencia positiva en los montos per cápita a medida que uno avanza sobre el eje horizontal. Dicho sea de paso, los puntos anómalos que caen arriba de la línea de tendencia corresponden a estados petroleros (Campeche y Tabasco), como era quizá de esperarse, o a estados pequeños (Tlaxcala, Nayarit y Colima), pues éstos eran compensados por ley a través del tercer componente de la fórmula de distribución.

GRÁFICA 1  
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2007  
(ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2007)



FUENTE: elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE 2007

A pesar del mencionado carácter resarcitorio de la fórmula entonces vigente, en junio de 2007 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”. Entre otras consideraciones, algunas ya mencionadas en la introducción, tal iniciativa señalaba lo siguiente (Cámara de Diputados, 2007, p. 7):

Las actuales fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales son complejas y contienen elementos que han llevado a que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible [...].

Se propone redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.

Los dos párrafos anteriores son ciertamente razonables. Pero, como se verá enseguida, lo que ya no resultó tan razonable fue la nueva fórmula de distribución del FGP propuesta, la cual sigue vigente hasta hoy en día. Por cierto, vale la pena anotar que la iniciativa citada fue aprobada apresuradamente por los legisladores unos pocos meses después de su presentación por el Ejecutivo. De tal forma que la reforma acabó entrando en vigor ya en el año 2008.

La fórmula actual que priva desde entonces emplea varios símbolos que conviene primero definir. En lo que sigue se denota con  $P_{i,t}$  el monto proveniente del Fondo General de Participaciones recibido por la entidad federativa  $i$  ( $= 1, \dots, 32$ ) en el año  $t$ . Por otro lado,  $P_{i,07}$  denota el monto recibido por la entidad  $i$  en 2007 bajo la ley anterior. Además, se define el incremento total en el Fondo General de Participaciones que tuvo lugar entre el año 2007 y el año  $t$  como  $\Delta FGP_{07,t} = FGP_t - FGP_{07}$ .

Habiendo definido lo anterior, la fórmula de distribución del FGP vigente a partir de 2008, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, está dada por:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}), \quad (1)$$

donde  $C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$  y  $C3_{i,t}$ , son llamados en la Ley de Coordinación Fiscal como los “coeficientes de distribución”, y además los dos últimos como “incentivos recaudatorios”. Éstos son definidos a continuación.

Si para cada entidad  $i$  se denota con  $n_i$  la última información oficial de su población y con  $PIB_{i,t}$  su producto interno bruto nominal, el primer coeficiente de distribución puede entonces definirse como:

$$C1_{i,t} = \frac{(PIB_{i,t-1}/PIB_{i,t-2})n_i}{\sum_k (PIB_{k,t-1}/PIB_{k,t-2})n_k}. \quad (2)$$

Este coeficiente tiene en principio, un carácter resarcitorio, pues pretende, otra vez en principio, recompensar la actividad económica de cada entidad.

Para establecer los otros dos coeficientes de distribución es necesario definir ahora la variable  $E_{i,t}$ . Ésta representa no sólo la recaudación de los impuestos y derechos del estado  $i$  en el año  $t$ , sino también la recaudación del impuesto predial y los derechos por el suministro de agua por parte de todos los municipios del estado. Usando esta nueva variable, el primero de los dos “incentivos recaudatorios” está dado por:

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta E_{i,t-1} n_i}{\sum_k \Delta E_{k,t-1} n_k} \quad \text{Donde} \quad \Delta E_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{E_{i,t-j}}{E_{i,t-j-1}} \quad (3)$$

Nótese que, extrañamente, en el Artículo 2 de la LCF el símbolo  $\Delta$  se emplea de dos maneras radicalmente diferentes. En la ecuación (1) como un operador de diferencias, lo cual coincide con su uso normal en matemáticas, y en la ecuación (2) como un operador que denota promedios móviles, lo cual nunca habían visto estos autores en la literatura. Finalmente, de acuerdo con la ley el otro supuesto incentivo recaudatorio está dado por:

$$C3_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} n_i}{\sum_k E_{k,t-1} n_k} \quad (4)$$

A pesar de la concienzuda elaboración que parecería haberse dado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proponer a los legisladores el empleo de los coeficientes (2)-(4), no es difícil evidenciar los errores aritméticos que hacen que esos coeficientes no cumplan con el propósito para lo que fueron diseñados.<sup>3</sup> El error más evidente, y más dañino, se da en los cocientes del PIB en la ecuación (2). En efecto, el cociente de esa variable en dos años consecutivos no es igual a la tasa anual de crecimiento del PIB, digamos  $g$ , sino más bien es igual a la tasa bruta  $(1+g)$ . Lo que hace una gran diferencia: no es lo mismo premiar a un estado que crece a un 5% anual en lugar del 2% del crecimiento promedio (el primer porcentaje es 2.5 veces mayor que el otro), y otra muy diferente es premiarlo porque su coeficiente es 1.05 en lugar de 1.02, pues estos dos últimos números son muy similares. Por ello, al contrario del espíritu original establecido en la propia Ley

<sup>3</sup> Como muestran Arechederra y Carbajal (2017), en la fórmula hay también varios errores estadísticos. Por ejemplo, la ecuación (2) utiliza el PIB nominal de cada estado y no el PIB real. Aunque parecería a primera vista que esto no es un problema, pues los cocientes eliminarían

de Coordinación Fiscal, el primer coeficiente acaba siguiendo, desgraciadamente, casi un mero criterio poblacional:

$$CI_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_k \frac{PIB_{k,t-1}}{PIB_{k,t-2}} n_k} = \frac{(1+g_i)n_i}{\sum_k (1+g_k)n_k} = \frac{n_i}{\sum_k \frac{(1+g_k)}{(1+g_i)} n_k} \approx \frac{n_i}{\sum_k n_k} \quad (5)$$

Dicho error se reproduce, obviamente, de manera similar en la ecuación (3).

Pero el recuento de la desafortunada historia aún no termina, pues el último coeficiente de distribución, definido en la ecuación (4), es también conceptualmente erróneo. En efecto, los incentivos dados por esa ecuación no recompensan la capacidad recaudatoria, dado que el esfuerzo fiscal de cada estado debe ser medido en términos de su base tributaria potencial (típicamente el PIB). La ecuación más bien premia la proporción de los ingresos tributarios de un estado respecto al resto y, una vez más, la magnitud de su población relativa. Así, quienes terminan por ser recompensados de acuerdo con la ecuación (4) son los estados más poblados, y no necesariamente los más eficientes en términos recaudatorios.

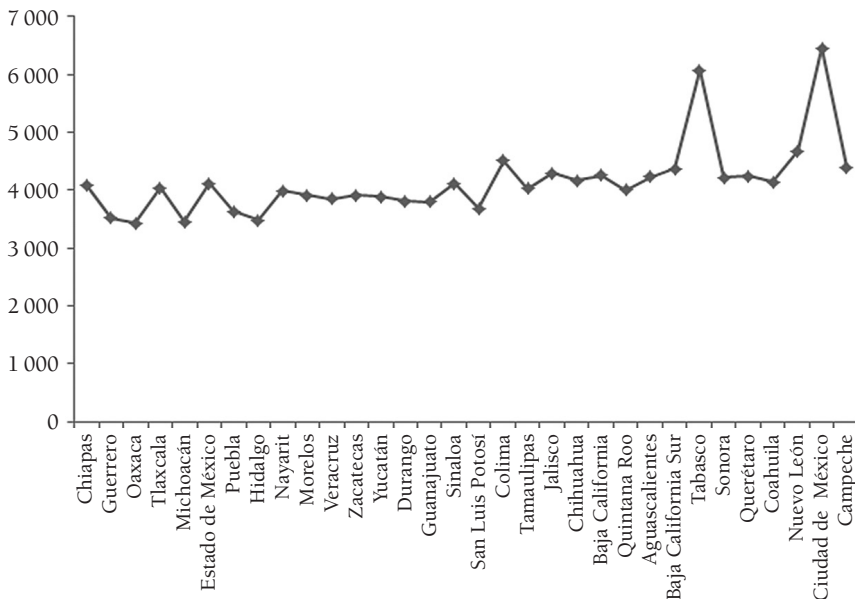
Habiendo conjuntado los tres errores mencionados en cada una de las ecuaciones (2)-(4), no debería sorprender a nadie que las entidades ineficientes en términos fiscales (y económicos en general) pero altamente pobladas, como el Estado de México, actualmente obtengan, de acuerdo con la LCF, participaciones federales sustantivamente mayores que las que merecerían de acuerdo con el espíritu de la ley. Y esto en detrimento del resto, por ser la distribución de las participaciones un juego de suma cero (véase Arechederra y Urzúa, 2017, para estimaciones de los ganadores y los perdedores).

Lo anterior se ejemplifica en la gráfica 2, donde se muestra que la actual distribución de las participaciones federales no está siendo determinada por criterios resarcitorios sino fundamentalmente por la población relativa en cada entidad, como puede discernirse de la pendiente casi plana de la gráfica 2. Así, no debe sorprender que una entidad como el Estado de México, la sexta más pobre en términos del PIB per cápita, acabe por tener participaciones per cápita que son mayores que las correspondientes al promedio de todas las entidades de la República.

---

los deflatores implícitos en las variables reales, esto es incorrecto. El problema es que los deflatores no son iguales para cada estado, en virtud de que la estructura de producción varía significativamente de un estado a otro.

GRÁFICA 2  
 FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2016  
 (ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2015)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### UNA NUEVA FÓRMULA

Si la actual Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 2007 es lesiva y, en efecto, viola el espíritu mismo del federalismo mexicano, ¿cómo se podría corregir el entuerto? Una posibilidad es desechar la nueva fórmula y volver a usar la que prevaleció hasta 2007, la cual, como puede comprobarse comparando las gráficas 1 y 2, representa de manera mucho mejor el criterio resarcitorio postulado por la ley. Más puntualmente, la reversión a la antigua ley no sería exactamente así, pues esta vez podría emplearse el PIB estatal como una mejor medida de la actividad económica que la variable proxy que se empleaba en décadas pasadas (al no contarse entonces con tal medida oficial).

Ésa es una posibilidad, ciertamente. No obstante, con el propósito de ayudar al diseño de una mejor Ley de Coordinación Fiscal, en esta sección presentamos una nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (la cual, por extensión, puede utilizarse, *mutatis mutandis*, en las fórmulas de distribución de otros fondos). Esta nueva fórmula premia, por un lado, el crecimiento económico y alienta a los estados y municipios a generar in-

gresos tributarios locales. Por otro lado, también atiende a las necesidades de gasto social de cada estado, a través de un componente ligado al tamaño relativo de su población. De tal suerte que la nueva fórmula considera tanto criterios resarcitorios como redistributivos.

En lo que sigue  $P_{i,t}$  denota, como antes, el monto proveniente del Fondo General de Participaciones recibido por la entidad federativa  $i$  ( $= 1, \dots, 32$ ) en el año  $t$ . Por otro lado, si  $s$  es el último año en que la actual fórmula estaría vigente,  $P_{i,s}$  denota el monto recibido por la entidad  $i$  en ese último año. Tras esas definiciones puede establecerse, también de manera similar a la sección anterior, la expresión  $\Delta FGP_{s,t} = FGP_t - FGP_s$ . No obstante, al contrario de lo que se estableció con anterioridad, en lo que sigue el PIB denota ahora el producto interno bruto *real*, no nominal, para cada estado.

Habiendo establecido lo anterior, se propone que la nueva distribución del FGP esté dada por la fórmula en donde hay tres nuevos coeficientes de distribución, a ser descritos en seguida. Nótese de paso que las ponderaciones en la ecuación (6) siguen un patrón similar al de la fórmula actual simplemente por razones de comparación, pero no tienen por qué serlo así.

$$P_{i,t} = P_{i,s} + \Delta FGP_{s,t} (0.6A1_{i,t} + 0.3A2_{i,t} + 0.1A3_{i,t}). \quad (6)$$

El primer coeficiente se deriva de un criterio compensatorio (resarcitorio) y es como sigue:

$$A1_{i,t} = \frac{S_{i,t-1} (PIB_{i,t-1} / PIB_{i,t-2})}{\sum_k S_{k,t-1} (PIB_{k,t-1} / PIB_{k,t-2})}, \quad (7)$$

donde  $S_{i,t-1}$  es la proporción del PIB real de cada entidad federativa respecto al total nacional, en el año inmediatamente anterior para el que se realiza el cálculo. Esta construcción permite ponderar la contribución de cada entidad federativa a la actividad económica del país, para así compensarles por la pérdida de ingresos que tuvieron al ceder potestades fiscales.

Ahora bien, para premiar a las entidades más exitosas en la recaudación de sus propios ingresos tributarios locales, el segundo coeficiente se basa en el esfuerzo fiscal:

$$A2_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} / PIB_{i,t-1}}{\sum_k E_{k,t-1} / PIB_{k,t-1}}, \quad (8)$$

donde, como antes,  $E_{i,t-1}$  representa la última información conocida de la recaudación de impuestos y derechos de cada entidad, así como la recau-

dación del impuesto predial y los derechos por el suministro de agua por parte de sus municipios.

Finalmente, como era el caso de uno de los coeficientes de la fórmula que prevalecía hasta 2017, el tercer coeficiente postula de manera abierta el criterio redistributivo a través de la proporción de la población residente en cada entidad:

$$A3_{i,t} = \frac{n_i}{\sum_k n_k} . \quad (9)$$

Este último coeficiente no debe sorprender ni siquiera a los diseñadores de la fórmula actual, pues ya mostramos que los dos coeficientes en las ecuaciones (2) y (3) son en el fondo similares al dado en (9); aunque en esta nueva propuesta la ponderación del coeficiente es de un décimo, y no como en la fórmula actual de nueve décimos.

Teniendo en cuenta las ecuaciones (6)-(9), la gráfica 3 muestra las participaciones per cápita provenientes del FGP que las entidades federativas hubieran recibido en el año 2016 de corregirse la fórmula como sugerimos. Es evidente en la gráfica que mientras mayor es el PIB per cápita de una entidad federativa y/o mayor es su esfuerzo recaudatorio, mayores son las participaciones per cápita que recibiría.

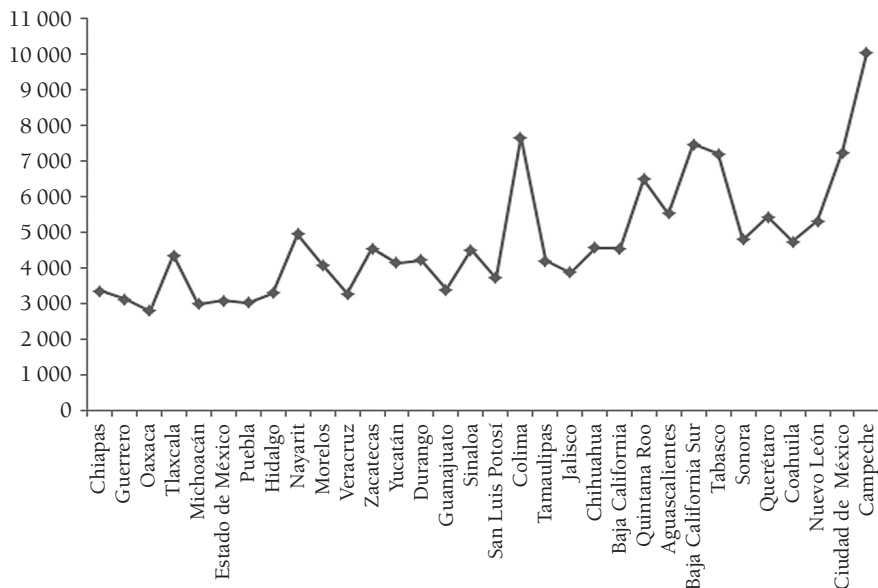
Esto es, la fórmula propuesta aquí restauraría el criterio resarcitorio que la actual ley no contempla ni lejanamente.

## IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Este trabajo ha documentado de manera fehaciente los errores conceptuales que existen en la actual fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones. Por lo tanto, no resta más que subrayar la necesidad de una nueva reforma para incorporar correctamente en la ley los criterios resarcitorios y redistributivos adecuados.

El proceso legislativo que lleve a esa nueva reforma deberá ser transparente y buscando la participación activa no sólo del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales y municipales. Sobra añadir que el Congreso deberá establecer las normas y principios del nuevo sistema de distribución sin responder a intereses políticos de grupos específicos (Ahmad y Searle, 2006). Además, antes de cualquier reforma en materia económica, el Congreso deberá profesionalizar de manera muy significativa a todo el personal que brinda asesoría y apoyo técnico a los legisladores.

GRÁFICA 3  
SIMULACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2016  
CON LA FÓRMULA (6)-(9)  
(ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2015)



FUENTE: estimaciones propias usando la nueva fórmula sugerida y datos de la SHCP.

Al respecto, como ya hemos insistido en otro lugar (Urzúa y Velázquez, 2018), el Congreso de la Unión podría aprender mucho del Congreso de los Estados Unidos de América. En efecto, en ese país existen no uno sino dos organismos encargados de asesorar a los congresistas en materia económica. El primero es el Joint Economic Committee of Congress (Comité Económico Conjunto del Congreso). El segundo, aún más importante, respetado y temido, es el Congressional Budget Office (Oficina de Presupuesto del Congreso), quien brinda a los legisladores asesoría de mucha altura y siempre desde una óptica apartidista. Esperemos que no sea una quimera el pensar que algún día el Congreso de la Unión decidirá tener un organismo semejante.

#### BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, Ehtisham y Bob Searle (2006), "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments", en Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio

- (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, pp. 381-404.
- Arechederra, Fernando K. y Alan Carbajal (2017), “Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal, una nota”, en *Estudios Económicos*, vol. 32, núm. 2, pp. 317-345.
- Arechederra, Fernando K. y Carlos M. Urzúa (2017), “La Ley de Coordinación Fiscal en México, una crítica aritmética”, en *Sobre México*, vol. 3, núm. 1, pp. 4-13.
- Cámara de Diputados (2007), “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, en *Gaceta Parlamentaria*, 2280-Anexo II (21-06-2007).
- Herrera, Arturo, (2012), “Population Bias in the Mexican Federal Participation System”, Working Paper Series on Public Sector Management, Washington, D.C., World Bank.
- Ley de Coordinación Fiscal, (2016), Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* (18-07-2016), México.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016), *Revenue Statistics 2016*, París, OECD.
- Urzúa, Carlos M. (2002), “Vicisitudes del federalismo mexicano”, en José Luis Calva (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, vol. 1, Ciudad de México: Casa Juan Pablos.
- Urzúa, Carlos M. y Alberto Velázquez (2018), “Errores fiscales en el ámbito federal”, por aparecer en Alfonso Mendoza (coord.), *Finanzas públicas, gobiernos locales y federalismo fiscal en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.