

EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: LA DESIGUALDAD PERMANENTE

THE MEXICAN FISCAL FEDERALISM: THE PERMANENT INEQUALITY

Federico Novelo Urdanivia¹

Resumen

El presente trabajo aborda las complejidades del federalismo fiscal, destacando la intervención del gobierno central en la agudización de las desigualdades regionales. Se analiza la distribución estatal de las participaciones federales y la aportación de cada entidad al PIB nacional. Se destaca el efecto en el cambio de rumbo de la política económica, a partir de 1982, con las iniciales reformas estructurales y se propone una serie de cambios en la determinación de las asignaciones.

Palabras clave: Gobiernos Locales, Coordinación Fiscal, Privación.

JEL: E6, 10, J3, P16.

Abstract

This paper addresses the complexities of fiscal federalism, highlighting the intervention of the central government in the sharpening of regional inequalities. The state distribution of federal shares and the contribution of each entity to national GDP are analyzed. The effect on the change of course of economic policy, as of 1982, with the initial structural reforms is highlighted and a series of changes in the determination of the allocations are proposed.

Keywords: Local Governments, Fiscal Coordination, Deprivation.

1 Profesor del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, SNI nivel III, fjnovelo@correo.xoc.uam.mx

* Fecha de recepción: 09/01/2020. Fecha de aceptación: 06/03/2020.

1. Introducción

Analizar la institucionalidad otorgada al federalismo fiscal en los años que opera la Coordinación Fiscal, desde 1980, y a hacer el balance de los resultados que dicha institucionalidad sigue produciendo, especialmente sobre la desigualdad entre entidades federativas (y al interior de ellas), y con el inquietante establecimiento de una perseverante y rígida pobreza multidimensional, es el propósito inicial de este trabajo. Elaborar la crítica del recuperado centralismo y de los criterios y mecanismos de asignación de las participaciones para entidades y municipios, con un cuerpo de propuestas de reforma, es el objetivo final.

2. Antecedentes

Entre los determinantes de la desigualdad, el territorio juega un papel de creciente importancia al mostrar la diferencia en posibilidades que representan el residir en una u otra localidad mexicana, con el amplio espectro disponible o no en oportunidades de empleo, ingreso monetario, vivienda, acceso a los servicios de salud y educación, en un país en el que el federalismo –fiscal y a secas– corresponde preferentemente al papel de la normatividad sobre (o al margen de) la realidad socioeconómica. La doble identidad que, a lo largo de la historia del país, se ha establecido entre centralismo y conservadurismo y entre federalismo y liberalismo, es poco menos que una verdad a medias. A los efectos de la disponibilidad de muy lúcidos liberales por lo menos críticos de un federalismo radical, como Fray Servando Teresa de Mier, y también a los efectos de la propia realidad nacional, en la que el centralismo es una constante desde el origen de los tiempos.

Desde el debate presupuestal, la singularidad nacional es notable. Primero, se aprueba la Ley de ingresos y, después, el presupuesto; se coloca a la carreta delante de los bueyes, con el añadido de observar la alta doctrina del equilibrio fiscal y disponer de una carga fiscal extraordinariamente baja, del 16.2 % del PIB (hasta 2013, del 12 %, Casar, 2019: 14).

En un desarrollo más desigual que combinado, la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas, bajo la cobertura de la llamada coordinación fiscal, ha significado desde 1980 el pacífico despojo de las facultades fiscales de las segundas (y de los municipios que las integran), a favor de un centralismo fiscal, que a la hora de entregar las participaciones a los estados y alcaldías privilegia criterios y formula que profundizan la desigualdad. En una etapa de alucinante volatilidad económica, en el país y en el mundo, durante los años setenta los sistemas económicos venían cobijando la simultánea presencia de estancamiento con inflación, la impronta de un crecimiento notable en los precios internacionales del petróleo, el duradero impacto internacional del abandono de los acuerdos de Bretton Woods y de los principios y propósitos económicos que les daban sentido. El telón de fondo de la escena global lo conformó una importante y creciente competencia económica y comercial, entre los Estados Unidos, Japón y Alemania.

Para México, el inicio de los años ochenta correspondió con la disponibilidad de una abundancia que se originaba en la creciente exportación de petróleo a muy elevados precios; entre 1979 y 1981 la economía mexicana creció al ritmo anual de 8.9 % con apoyo fundamentalmente en la actividad extractiva. La atención preferente, desde la política económica, sobre el lado luminoso de la *Lotería de los Recursos Naturales*, impidió que la renta petrolera favoreciera reformas profundas en la estructura productiva del país, que se atendieran viejos problemas –como el deterioro de la economía campesina y la desigualdad regional– y se reconociera oportunamente un nuevo cuerpo de problemas, principalmente deficitarios, con los que el sueño de la abundancia terminó en la pesadilla de inflación, deuda y adscripción al neoliberalismo, durante el recorrido de la década pérdida.

La pasividad fiscal; la significativa reducción de la inversión pública –sin relevo plausible de la privada–; la normatividad que prohíbe el déficit y convierte en excepcional el endeudamiento público; el compromiso del actual gobierno, el de la 4ª Transformación, de mantener la misma estructura impositiva de la etapa neoliberal; el estancamiento de los salarios medios y de la proporción del ingreso nacional correspon-

diente a la remuneración del trabajo; la autonomía del banco central con el mandato exclusivo de la estabilidad de precios (a la que ayuda mucho más la contención salarial) y un manejo de la tasa de interés en beneficio de la especulación; la cesión de importantes reglas a la voluntad del actual gobierno de los Estados Unidos, en la renegociación del instrumento de integración económica y comercial norteamericana, bajo la lógica de suscribir cualquier acuerdo de libre comercio (la reforma estructural más relevante del salinismo y del neoliberalismo “ido”); la reivindicación de la austeridad, en calidad de santo y seña del combate a la corrupción y de la relación con las tres calificadoras estadounidenses, y la penuria de los gobiernos locales por la posposición de la entrega de las participaciones, de las que dependen 4/5 de su presupuesto, son los emblemas de los contradictorios tiempos que corren.

“La Leyenda Negra” sobre el Estado mexicano se construyó sobre la base del intervencionismo económico gubernamental entre 1970 y 1982, que se ha denominado, no solo desde la OCDE, de *populismo desestabilizador*. Los objetivos del primero de los gobiernos de esta docena de años, el del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, no eran inconsistentes con la continuación de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), e intentaban enmendar algunas de las deformidades producidas por un desarrollo de suyo deforme: “Crecimiento económico con distribución del ingreso; fortalecimiento de las finanzas públicas; modernización de la política agrícola; racionalización del desarrollo industrial; control del sector financiero, y reordenamiento de las transacciones internacionales” (Banco de Comercio Exterior, 1971: 15-31). Estos fueron los componentes de una nueva estrategia de desarrollo que ponía en el centro las preocupaciones del gobierno: la desigualdad socioeconómica reinante y la redundancia de la distribución de los frutos del crecimiento por goteo; la debilidad gubernamental derivada de una base fiscal propia de Estados carentes de obligaciones sociales, de las proporciones de las que tenían los países desarrollados antes de la Gran Guerra (Piketty, 2014: 522-525). El atraso evidente en las condiciones de vida y producción de los campesinos mexicanos, abandonados a la pulverización en la tenencia de la tierra y a la economía de autoconsumo, sin certidumbre sobre las variables fundamentales

de su propia actividad (“qué, cómo, cuánto y para quién” producir). La concentración territorial de la actividad industrial, muy lejos de los insumos necesarios y muy cerca de los grandes centros de consumo, desde tiempo atrás anunciaba la casi involuntaria aportación mexicana a los grandes problemas urbanos del planeta, por lo que la desconcentración de la industria se consideró prioritaria. Asumir el abusivo papel que ha jugado el capital financiero en la historia de México, no es una tarea que ofrezca mayores complicaciones, reconocer su activismo político neoliberal—desde los años en el Banco de México de Luis Montes de Oca y su posterior vinculación con Ludwig Von Mises y Frederich Hayek—requería de controles que no pudieron construirse ni desplegarse con eficacia (en el corazón del Consejo Coordinador Empresarial, 1975, la primera cúpula patronal no alumbrada por el Estado mexicano, estuvo el capital bancario como animador principal), y enfrentar la condena del *intercambio desigual* entre el entonces llamado *Tercer Mundo* y el capitalismo desarrollado. Una marca colonial sobre el no desarrollo que le especializó en producir materias primas y alimentos (lo especializó en *ser pobre*) e intercambiarles, en volúmenes crecientes, por cantidades fijas de bienes industriales, era (es) un requerimiento básico para cualquier aspiración de desarrollo.

Durante el segundo sexenio de este periodo, 1976-1982, lo relevante para este trabajo es lo relativo al federalismo fiscal:

El proceso, empero, será largo y tortuoso, pues pasará por las iniciativas de tres Convenciones Nacionales Fiscales, una serie de reuniones nacionales de funcionarios fiscales y dos leyes de Coordinación Fiscal. El federalismo fiscal mexicano resume 85 años de experiencias ideales y prácticas, y expresa en su contraportada la otra historia del federalismo mexicano. Medio siglo después de ponerse en marcha la iniciativa callista, se definirán las vertientes a través de las cuales se configurará, en 1978 y con la Ley de Coordinación Fiscal, el esquema de federalismo nacional con su peculiar característica de federalismo centralista: la federación como centro nacional de recaudación de gravámenes (para evitar, por la vía administrativa, la concurrencia tributaria,

es decir, el tener que gravar a nivel municipal, estatal y/o federal sobre la misma materia) y redistribuidor de una parte de la recaudación total a favor de las entidades federativas y los municipios (Calderón, 2015: 32-33).

El telón de fondo es el de la coyuntura internacional de los precios internacionales del petróleo combinada con la conversión del país, de importador en exportador, y la disponibilidad de una renta petrolera que posibilitó la preservación de la estructura económica y social, al amparo de una breve etapa de crecimiento extraordinario del PIB.

Las numerosas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, quince entre 1980 y 2007, se explican por las crisis financieras que arrancan en 1982, pasan por “los errores de diciembre” y encuentran los conflictos postelectorales de 2006; los reclamos de las organizaciones sociales; los imponderables naturales, particularmente los sismos, y su efecto en la destrucción de infraestructura para la educación la salud y la seguridad, y la apertura económica y comercial y sus muy diferenciados efectos regionales. A todas estas reformas, llamadas por diversas catástrofes, las conduce el más importante giro de la política económica, por el que el viejo propósito del crecimiento deja su lugar a la regresiva prioridad de la estabilización.

¿Cómo operó la metamorfosis de un Estado precozmente intervencionista, ocupado en legitimarse ante todas las clases, más liberal que conservador y retóricamente más federalista que centralista, adiestrado por muchas décadas en el oficio de gobernar con arreglo a un extraño corporativismo vernáculo, para convertirse en los impresentables gobiernos neoliberales de la actualidad?

El punto de quiebre de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), durante 1981, lo constituyó la caída de los precios internacionales del petróleo, con arreglo a cuyo crecimiento y/o subida se habría de financiar una ampliación de la industrialización hasta el mismísimo ámbito de los bienes de capital, según se hacían previsiones en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. La decisión presidencial de emitir un *plan* para el último tercio del sexenio, período crepuscular

en cualquier otro gobierno mexicano, corresponde a un cálculo fallido —excesivamente optimista— del comportamiento mediano de los precios de los hidrocarburos. El desarrollo de mecanismos ahorradores de combustible en la industria automotriz y en algunas otras, al lado del estancamiento económico mundial, produjeron una significativa reducción en la demanda de petróleo con la consecuente reducción de sus precios internacionales.

La circunstancia adversa se hizo acompañar de un índice inflacionario anual cercano al 100% y a un incremento más que considerable del endeudamiento externo. Así, en un plazo extraordinariamente corto, el sistema económico mexicano pasó de un crecimiento del 8.9 % anual, entre 1978 y 1981, a un crecimiento negativo, un altísimo grado de incertidumbre, una moratoria “técnica” y una sólida ofensiva empresarial contra el gobierno, todo durante 1982. En ese costoso fracaso interno, y teniendo como telón de fondo la emergencia del thatcherismo y la reaganomics, dio inicio la duradera noche neoconservadora en México. En opinión de José Casar,

Gradualmente se generalizó, desde la administración y desde la élite económica, la idea de que la crisis era producto de la inoperancia de la política económica y de los excesos de los gobiernos de los setentas; pero mucho más allá de simplemente corregir el rumbo de la política macroeconómica para ajustarse a la nueva realidad internacional, el país se embarcó en un cambio profundo de concepción del funcionamiento de la economía y del papel del Estado en el desarrollo: apoyándose en la crisis mundial del paradigma keynesiano y en el surgimiento de una nueva ortodoxia en la década previa, se fue conformando un nuevo consenso —después bautizado como neoliberal— que ponía en tela de juicio la intervención del Estado en la economía y, con una versión aggiornada del pensamiento económico anterior a la Gran Depresión, recuperaba la fe en el mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos en lo micro y como generador de equilibrio con pleno empleo de los recursos en lo macro, dejando a un lado décadas de análisis y políticas cuyo objetivo era enfrentar

las fallas del mercado para centrarse en el combate a las fallas del gobierno (Casar, 2019: 43).

La dolorosa pedagogía relativa al verdadero fin de algunas palabras, se ha sentido y se siente con fuerza desde aquellas primeras reformas. Redimensionar significó una caída del gasto público, especialmente de la inversión, de la que todavía no se recupera la economía nacional. También significó privatizar, indiscriminadamente, a la gran mayoría de las empresas públicas; el término fue útil, además, para promover el desarrollo preferente de los impuestos de carácter indirecto (los que gravan por igual a desiguales). El Estado *redimensionado*, en fin, queda despojado de facultades institucionales para regular las actividades de la economía nacional.

Las tres reformas con las que se empezó a actuar (y se siguió actuando durante los siguientes sexenios), con el declarado propósito de recuperar el crecimiento económico y avanzar en el mejoramiento de las condiciones generales de existencia de la población, en particular la más pobre, fueron: a) redimensionar al Estado; b) apertura al exterior, y c) reforma de los mercados monetario, crediticio y financiero. Todas ellas tuvieron diferente impacto sobre las finanzas públicas. Posteriormente, se pusieron en práctica reformas estructurales adicionales (Tello, 2014: 340).

A partir de esta oleada de reformas estructurales de primera generación, la reacción oficial frente a su ineficiencia e ineficacia ha sido la de proponer... ¡más reformas! hasta llegar a las de generación *n*, en la fase modernizadora *peñista*, que estableció una reforma educativa (QEPD), en esencia laboral, una reforma financiera y bancaria, una reforma política, una caricatura (muy poco aplaudida por los patrocinadores del gobierno) de reforma hacendaria², y, en el papel estelar, una reforma

2 Al respecto, y para no molestar a sus valedores, el presidente Enrique Peña Nieto declaró el 26 de febrero de 2014: “He determinado establecer, a través del gabinete especializado de México Próspero, es decir, el gabinete económico del gobierno federal, un Acuerdo de Certidumbre Tributaria [que implica] que, durante 2015, 2016, 2017 y 2018, no habrá nuevos impuestos, no subirán las tasas de los impuestos actuales y no se reducirán o eliminarán los beneficios fiscales ni las exenciones existentes”, *El Universal*, [Consultado, 27/02/2014].

energética que, en materia de petróleo y sus derivados y de electricidad, abrió la puerta a la inversión privada, nacional y extranjera, en momentos en los que fue notable la caída de los precios internacionales del petróleo y, con ellos, la de la rentabilidad de las inversiones en ese sector. Hoy, por peculiares y violentas coyunturas, la tendencia de esos precios se ha modificado, al alza.

3. Desigualdad y federalismo en los años recientes

Resulta conveniente analizar los datos correspondientes a los ingresos brutos de las entidades federativas, como proporción del total nacional y su participación en la generación del PIB del país:

**Cuadro 1. Proporción de ingresos totales brutos*
por entidad federativa y participación en el PIB nacional 2014**

Entidad	% de Ingresos Totales Brutos	Participación % en el PIB Nacional
México	13.8	8.86
CDMX	9.5	17.09
Veracruz	6.0	5.15
Chiapas	5.2	1.83
Jalisco	4.8	6.21
Nuevo León	4.6	6.80
Puebla	4.6	3.13
Guanajuato	4.0	3.84
Oaxaca	3.6	1.63
Chihuahua	3.4	2.78
Michoacán	3.3	2.40
Sonora	3.2	2.75
Guerrero	3.1	1.52
Tamaulipas	2.5	3.15
Sinaloa	2.5	2.10
Tabasco	2.3	3.12

Coahuila	2.3	3.17
Baja California	2.2	2.9
Hidalgo	2.1	1.63
San Luis Potosí	2.0	1.84
Yucatán	1.7	1.42
Durango	1.6	1.22
Quintana Roo	1.5	1.41
Zacatecas	1.5	0.86
Querétaro	1.5	1.88
Morelos	1.4	1.16
Nayarit	1.2	0.65
Campeche	1.1	6.52
Aguascalientes	1.1	1.05
Tlaxcala	1.0	0.57
Colima	0.7	0.59
Baja California Sur	0.7	0.68

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco, 2017, p. 56 y Díaz Carreño *et al.*, 2018: 93.

- a) Se integra por la suma de: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones federales, aportaciones federales, otros ingresos y financiamiento.

El caso de la Ciudad de México es particularmente significativo puesto que resulta adverso a una percepción colectiva equivocada, y ampliamente extendida y compartida, por la que se supone que esta entidad ha sido beneficiaria de las participaciones en mucho mayor medida de lo que es su participación en el PIB.

El Fondo General de Participaciones ocupa el 20% de la Recaudación Federal Participable Neta (todos los impuestos cobrados por el gobierno federal, más los derechos por extracción de petróleo y de minería, menos el total de devoluciones en los mismos conceptos) y, de lo que recibe cada entidad federativa, al menos la quinta parte se distribuye a los municipios que la integran. Los elementos considerados en la fórmula de las participaciones son:

- b) 45.17 %, número de habitantes;
- c) 45.17 %, incremento en la recaudación de impuestos asignables (impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia y especiales –cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, agua, diésel y gasolina–), dividido por el coeficiente de distribución del año anterior, y
- d) 9.66 % en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad (Ayala, 1999: 383)

Los efectos de la acción gubernamental no son los más favorecedores de la igualdad entre entidades federativas como acontece con el insatisfactorio desempeño fiscal del Estado mexicano, en todos los ámbitos y propósitos de la captación y uso del ingreso gubernamental; tal como lo describió el desaparecido Jaime Ros:

El sistema fiscal de una economía moderna cumple varias funciones esenciales. Primero, una función de provisión de bienes públicos y de acumulación de capital público. Ello contribuye al crecimiento de largo plazo mediante inversiones en infraestructura física y social que por su naturaleza –la presencia de fuertes externalidades– el mercado no provee en los montos socialmente óptimos. En segundo lugar, una función de estabilización de la actividad económica a niveles altos de utilización de los recursos disponibles mediante una política fiscal anticíclica que modere las recesiones y atenúe los auges y mantenga el producto cerca de su potencial. Finalmente, y de la mayor importancia, una función de redistribución orientada a reducir la concentración del ingreso y de la riqueza mediante un sistema de impuestos progresivo y una estructura de gasto que atienda las necesidades de los estratos de menores ingresos. En otras palabras, se trata de cumplir con los requerimientos de justicia social a la que toda sociedad civilizada aspira (Ros, 2014: 8).

Los gobiernos mexicanos, históricamente, han incumplido estas funciones y su desempeño, desde el punto de vista fiscal, es cada vez menos satisfactorio.

La baja recaudación tributaria, la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso y la débil promoción del crecimiento económico son los grandes problemas de la política fiscal mexicana. La primera, ha tenido un carácter estructural y, en las fases expansivas del ciclo económico, ha encontrado buenas condiciones para el endeudamiento público, interno y externo, un crecimiento significativo de la renta (y del rentismo) del petróleo y la puesta en ejercicio de la reina de las desregulaciones, la privatización indiscriminada, en ese orden. Estas circunstancias han permitido posponer *sine die* cualquier propuesta radical de reforma hacendaria y mantener una recaudación tributaria cercana al 10% del PIB, como lo presenta un reconocido experto en las finanzas públicas mexicanas:

Cuadro 2. Ingresos netos tributarios en México (% del PIB)

Año	%
1940	9.3
1950	9.6
1960	9.2
1970	10.4
1980	11
1990	9.3
2000	9.2
2010	9.6
2012	10.1
2013	9.9
2014	11

Fuente: Tello, 2015: 266.

El presidente del nuevo gobierno, el de la 4ª transformación (4T), ha insistido desde tiempo atrás en que no promoverá ningún tipo de reforma fiscal ni aumentará las actuales contribuciones y que el combate a la corrupción y mayor eficiencia en la recaudación proveerán los recursos necesarios para el financiamiento del gasto público: “[...] sin aumentar los impuestos, haciendo un llamado a todos los mexicanos a cumplir

con sus obligaciones fiscales y aplicando la ley, se podrá lograr una mayor recaudación” (López Obrador, 2004: 154). Sobre el federalismo fiscal enunció el propósito de descentralizar el cobro de impuestos para devolver facultades fiscales a estados y municipios con criterios de equidad; no obstante, al mediar el primer trimestre del año 2020, no se ha iniciado trámite alguno para tal reforma ni siquiera los propios gobiernos locales recaudan todos los impuestos para los que están facultados ni aplican sobretasas a los impuestos federales.

La inactividad reformista, en este terreno, se combina con la percepción empresarial de las ventajas de la reducción de impuestos para favorecer la inversión y, de manera más amplia, la conveniencia de reducir la función recaudatoria del Estado, entre otras cosas, por la frecuencia y volumen de los casos de corrupción en el uso de recursos públicos. Se ha llegado a proponer el establecimiento de la *competitividad fiscal mexicana*, lo que significaría una reducción impositiva a los dueños del capital, en respuesta a la reforma fiscal estadounidense de 2017, por la que el impuesto corporativo federal pasó de 35% a 21 % (el más bajo en la OCDE).

Ante esos apetitos empresariales, quizá lo más grave sea una actitud gubernamental que parece renunciar a las tareas que, al menos hasta 1981, desempeñó la inversión pública en abono del desarrollo nacional. Sobra decir que la reducción de presencia pública en la gestión del crecimiento, peor en momentos de invisible inversión privada, es el aspecto más emblemático del neoliberalismo y de la situación hoy vigente; que no es neoliberal por afirmación presidencial, aunque mantiene en pie los más representativos aspectos de ese periodo. Tanto al contabilizar la formación bruta de capital (acervo), el gasto de capital (flujo) y la inversión física (flujo), desde 2017, es visible una tendencia decreciente en la inversión del gobierno (Álvarez, 2019: 49).

4. Persistencia y rigidez de la pobreza

La política oficial de combate a la pobreza, apoyada principalmente en transferencias monetarias condicionadas, y a pesar de la cuantía de

programas y recursos empeñados en ese propósito, no ha producido resultados exitosos.

El reflejo más notable de esta situación se puede observar en la falta de movilidad social en la mayoría de los estados y municipios que se caracterizan por alguna(s) de las dimensiones de pobreza y vulnerabilidad³. La rigidez de la pobreza consiste en el mantenimiento de la condición mostrada en el año 2010, en el estudio sobre 2015, ambos realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL. Quien nace en un hogar y en un municipio pobres, por lo general, no experimentará modificación significativa a lo largo de su vida; si hay alguna, la transición es al grupo de pobreza más cercano.

La combinación de un crecimiento económico mediocre entre esos años (del 5.6 % al 2.5 % anual del PIB), y hasta la fecha, con una creciente desigualdad en la distribución del ingreso factorial que favorece a las ganancias sobre los salarios, produce el resultado de reducción de la pobreza extrema y elevación de la pobreza a secas. La reforma fiscal de 2013 y el esfuerzo acumulado en el combate a la pobreza en su expresión multidimensional no han logrado un éxito evidente, entre otras razones, por ineficiencia de la política pública, por una distribución del esfuerzo productivo nacional que favorece a los sectores sociales con mayor poder económico, por el aumento de los precios de los bienes de consumo popular y la consecuente reducción de los ingresos en términos reales. Los datos disponibles son elocuentes sobre la casi inexistencia de la movilidad de los municipios en la pobreza:

3 Pobreza (alta, media y baja), pobreza extrema, vulnerabilidad por carencias y por ingreso.

Cuadro 3. Clasificación de los municipios según niveles de pobreza (%)

Clases 2010	Baja	Media	Alta	Muy alta
Pobreza	33.6	53.3	75.6	92.0
Pobreza extrema	4.2	10.1	25.3	57.5
Vulnerable por carencias	30.9	33.4	19.1	6.7
Vulnerable por ingreso	8.7	4.2	2.2	0.6
No vulnerable	26.8	9.1	3.1	0.6
Clases 2015	Baja	Media	Alta	Muy alta
Pobreza	30.3	50.5	74.8	92.9
Pobreza extrema	2.5	6.7	20.2	50.0
Vulnerable por carencias	29.7	33.1	20.0	6.0
Vulnerable por ingreso	10.5	5.4	2.0	0.5
No vulnerable	29.5	11.0	3.2	0.6

Fuente: Cortes, Fernando y Delfino Vargas (2019: 73).

La clase *baja* es la de los municipios con más bajos niveles de pobreza y de pobreza extrema y las más altas proporciones de población no vulnerable; son los que tienen la más baja incidencia de pobreza. En el grupo *muy alta* se incluye a los municipios que exhiben los más altos niveles de pobreza y de pobreza extrema, así como las menores proporciones de no pobres y no vulnerables por carencias o por ingresos. Entre ambos grupos, el correspondiente a *media* tiene las proporciones más cercanas a *baja*, mientras que *alta* se aproxima a *muy alta*.

Por lo que la persistencia de la rigidez, en opinión de Cárdenas y Malo (2010), también caracteriza a las personas:

A partir de 1988 se ha presentado un descenso considerable en todos los estratos de ascender en la escala ocupacional en México [...] Puede afirmarse que el sistema de movilidad ocupacional se vuelve más rígido; en otras palabras, la ocupación del jefe de familia se vuelve un predictor más robusto que éste (sic). Ello

indicaría que el papel de las instituciones y políticas sociales que contribuyen a una mayor equidad socioeconómica (subsidios de las clases bajas, servicios sociales de educación, salud, urbanos, etc.) es cada vez más débil dentro del sistema de movilidad social en México (Cortés y Vargas, 2019: 76).

Puede afirmarse que, en comparación con los años de la industrialización sustitutiva de importaciones (de notable gasto público y gran movilidad social), la rigidez se hace tendencia en la sociedad mexicana y una variable explicativa del fenómeno es el papel del federalismo fiscal en la preservación y profundización de la desigualdad, también multidimensional.

5. Conclusiones

El federalismo fiscal, conforma uno de los más complicados problemas de la administración pública, tanto por la entrega y secuestro de las facultades impositivas de los gobiernos locales a los que les parece conveniente evitar los costos políticos de cobrar los impuestos, como para los que están facultados (el de la explotación minera que se perpetra en todo el país, por ejemplo), cuanto por la creciente desigualdad en y entre las entidades federativas, a las que no aplica correctivos la centralización de la fiscalidad.

La asimetría entre los llamados niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) crece exponencialmente al amparo de la dependencia de los dos últimos respecto al primero; en estos momentos, la posposición de la entrega de las participaciones a los gobiernos estatales está generando la parálisis de las administraciones locales, incluso en el pago de remuneraciones a los servidores públicos. Con la densidad y territorialidad del crimen organizado a lo largo del país, esa parálisis puede tener costos incalculables. El argumento de la austeridad, que alimenta desde el gobierno la desconfianza hacia las acciones gubernamentales, parece intervenir en la vida política nacional, en un año en que habrán de celebrarse elecciones en más de la mitad de las entidades federativas.

Más allá de la coyuntura política, la determinación de las participaciones requiere reformas profundas y urgentes, las más importante en los ingredientes de la fórmula con que se establecen. La inclusión, en un lugar privilegiado de los criterios de asignación del índice global de privación⁴ –propuesto hace años por Rogelio Arellano– resulta indispensable en la moderación de la desigualdad reinante.

De igual forma, la fórmula requiere la inclusión de criterios como el grado de marginación, la extensión territorial, el nivel de gasto y el rezago industrial. La transferencia de facultades a los gobiernos locales para el cobro de impuestos, más la mayor eficiencia en la gestión de aquellos para los que ya se tienen facultades, y la administración de puentes federales y casetas de peaje, el premio fiscal a las entidades con orientación preferente del gasto a educación, salud y vivienda, son reformas viables, necesarias y urgentes. El cumplimiento del proyecto descentralizador es absolutamente indispensable y no puede someterse al cálculo político que parece empeñado en el desprestigio de los gobiernos estatales de oposición, y en el arribo del actual partido del gobierno federal, el partido de la federación.

Las reformas necesarias deberán contar con el cobijo de un nuevo pacto fiscal que reivindica el carácter feral de la república, favoreciendo la descentralización de recursos y facultades institucionales.

En la intención de mostrar intolerancia ante la corrupción, un gobierno interesado en la justicia social debe promover y practicar la necesaria intolerancia frente a la desigualdad, en todas sus dimensiones. Un nuevo aliento al federalismo fiscal, que reestablezca la movilidad social y combata eficazmente a la pobreza en los estados y municipios que padecen ambos problemas, comenzaría a hacer visible una transformación fundamental.

4 Porcentajes de: viviendas con piso diferente de tierra; con drenaje; con energía eléctrica; con agua entubada y de la población mayor de 15 años no analfabeta.

Bibliografía

- Álvarez Quiroz, Orlando (2019). “La inversión pública federal en México, una lección pendiente”, *Economía Informa*, núm. 419 (noviembre-diciembre, FEUNAM, México.
- Arellano, Rogelio (1996). “Nuevas Alternativas a la descentralización fiscal en México”, en *¿Hacia un nuevo federalismo?, CFE y Fideicomiso Historia de las Américas*.
- Ayala, José (1999). *Economía del sector público mexicano*, FEUNAM, México.
- Banco de Comercio Exterior (1971). *La política económica del nuevo gobierno*, BANCOMEX, México.
- Calderón, José María (2015). “Los ciclos del federalismo fiscal en México”, en *Fiscalidad y democracia en México I*, UNAM, México.
- Casar, José (2019). *Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad*, UNAM, México.
- Cortes, Fernando y Delfino Vargas (2019). “El cambio de la pobreza municipal en México entre 2010 y 2015”, en Cordera Campos, Rolando y Enrique Provencio Durazo (coords.), *Informe del Desarrollo en México. A 10 años de la Gran Recesión. Desastres y desarrollo*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM, México.
- Díaz C., Miguel Ángel, Pablo Mejía, Marlen Reyes y Ana Desiderio (2018). “Efectos del gasto público en el PIB de los estados de México”, 1999-2014, *Investigación Económica*, vol. 77, Número 305, julio-septiembre de 2018, FEUNAM, México.
- López Obrador, Andrés M. (2004). *Un proyecto de Nación*, Grijalbo, México.
- Pacheco G., Sabino (2019). *Federalismo fiscal en México*, Tesis Doctoral en Economía, Posgrado FEUNAM, México.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*, FCE, México.

- Ros, Jaime (2014). *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?*, Colegio de México/UNAM, México.
- Tello Macías, Carlos (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, FUENAM, México.
- Tello Macías, Carlos (2015). “Sobre la estabilidad de la carga fiscal”, en Cordera, Rolando (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México.