

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### EL ENFRENTAMIENTO FISCAL EN MÉXICO

Enrique RABELL GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico*. III. *Antecedentes de la coordinación fiscal*. IV. *El federalismo fiscal vigente*. V. *El desequilibrio fiscal*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias bibliográficas*.

#### I. INTRODUCCIÓN

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador al frente de Morena y la nueva administración federal (2018-2024) han vuelto a poner en la agenda nacional los retos y problemas del federalismo fiscal en México, debido a diversas posturas políticas, la disminución de ingresos del Estado, agravada por la pandemia de COVID-19, lo que ha originado la conformación de un bloque de diez gobernadores estatales, denominado “La Alianza”, los cuales reclaman que históricamente sus entidades aportan mucho al desarrollo nacional y no son compensadas en forma justa en el reparto de los diversos fondos federales, además de no tener acceso a bases tributarias, y han llegado inclusive a señalar la posibilidad de salirse del pacto fiscal.

Esta situación lleva a plantearse varias interrogantes, entre ellas el concepto mismo de federación y sus criterios de reparto fiscal, las cuestiones constitucionales sobre la posibilidad de salirse del pacto fiscal o formas de reforma, el análisis empírico para conocer la situación real en esta materia, así como la consideración de diversas alternativas de política fiscal o nuevo pacto, que pudieran vislumbrar una posible reforma. Al efecto, sirve de hipótesis del presente trabajo, que la falta de reglas constitucionales específicas en materia de coordinación fiscal y la diversidad de reglas secundarias han originado la centralización de ingresos, la proliferación de ramos, fondos y programas federales, que en vez de consolidar un pacto fiscal sólido y con finanzas públicas sanas en los tres niveles de gobierno, acentúa la

dependencia fiscal y el clientelismo político de las entidades federativas, así como el dominio político y financiero de la Federación.

Se utilizan como un soporte teórico los modelos sobre el “principal y el agente”, así como el de “contratos incompletos”, que es una derivación del primero, en los cuales se describe como un principal, en este caso la Federación, utiliza un contrato (las leyes y los contratos de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal), para tener el control sobre la forma de aplicación del contrato y sus modificaciones futuras en materia de federalismo fiscal. Como técnica de interpretación jurídica se utiliza la sociología del derecho, ya que hace uso de diversas disciplinas científicas en la interpretación de las normas; en el presente caso el estudio histórico, político, administrativo y financiero del federalismo fiscal.

Por tanto, los apartados de análisis y estudio que se presentan a continuación son: el segundo, relativo a los antecedentes históricos de la coordinación fiscal; el tercero, sobre las normas y principios federales en la Constitución mexicana; el cuarto narra la problemática vigente mediante especificar las reglas administrativas más importantes de todos los ramos y fondos de la Federación que se aplican a los estados y municipios, y el quinto, dedicado a las conclusiones, presenta una propuesta de políticas públicas en materia de coordinación, que pudieran ser utilizados para iniciar una importante discusión en esta materia.

## II. MARCO TEÓRICO

Desde el punto de vista constitucional, existen dos modelos de federalismo: aquel que establece competencias expresas en favor del gobierno nacional, siendo éste el federalismo dual, en el cual cada nivel de gobierno ejecuta sus responsabilidades por su cuenta y sin intervención del otro, correspondiente al modelo original de Estados Unidos de América durante el siglo XIX, y el contrario, de competencias expresas en favor de las entidades federativas, el cual dio origen al federalismo cooperativo, en el cual los niveles de gobierno ejecutan responsabilidades en forma conjunta, como el modelo en Canadá, así como la mayoría de federalismos durante el siglo XX.<sup>1</sup>

Sin embargo, desde otras disciplinas científicas existen una gran variedad de modelos teóricos. Al efecto, el presente estudio utilizará como soporte teórico, derivado de los enfoques de políticas públicas en materia de federa-

---

<sup>1</sup> Kincaid, John y G. Alan Tarr, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, vol. 1, McGill-Queen's University Press, 2005.

lismo fiscal, el del “principal y agente”, así como el de “contratos incompletos”. El primero nace del trabajo de Laffont y Martimort, donde un principal (gobierno que otorga fondos) delega una tarea a un agente (gobierno receptor), mediante un contrato. En este caso, la teoría señala que el agente siempre tendrá más información, lo cual le permitirá manipular el contrato a su favor, aunque el receptor aplique diversas estrategias. En modelos más avanzados se considera un principal y varios agentes, con diversas consecuencias, como la competencia entre los agentes o la posibilidad de que éstos se unan en contra del principal.<sup>2</sup> Gallagher considera que éste es el modelo ideal para estudiar el federalismo fiscal, en el cual los gobiernos receptores (agentes) terminan actuando bajo la voluntad del principal.<sup>3</sup>

La teoría de los “contratos incompletos” es una extensión del principal y agente. Hart y Moore definen que un contrato es incompleto cuando la naturaleza de un bien es incierta, y su cumplimiento futuro dependerá del estado de la naturaleza o de eventos no contemplados; en razón de lo difícil de prever el futuro, así como lo caro de monitorear el acuerdo, se firma el contrato incompleto, y cada vez que se materializa un nuevo evento no contemplado se vuelve a renegociar el acuerdo.<sup>4</sup> Bhajan y Sheehan explican que esta perspectiva es la mejor para entender cómo los gobiernos centrales tienen el control de los subnacionales bajo el sistema de transferencias, sin importar si son condicionales o no, ya que un gobierno central tiene el monopolio político y fiscal, además de que los eventos inciertos, como el devenir de la economía, los cambios políticos, el manejo de información, entre otros, le darán la ventaja sobre los subnacionales.<sup>5</sup>

Ambos enfoques son un marco útil para analizar el federalismo en México. Al existir formalmente un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, queda clara la figura del agente en el gobierno nacional. Los estados de la naturaleza no contemplados, como el cambio democrático en México, los vaivenes de la economía, los ajustes de las fórmulas, los cambios en las finanzas de gobiernos estatales, la situación de COVID-19 y demás eventos de trascendencia nacional que aparecen en el camino, justifican la existencia de un contrato incompleto que se vuelve a negociar cada determinado

---

<sup>2</sup> Laffont, Jean Jaques y Martimort, David, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, 2001.

<sup>3</sup> Gallagher, Mark, *Choices in Fiscal Federalism*, Washington, D. C., Center for Applied Studies in Economics, 1998, p. 5.

<sup>4</sup> Hart, O. y Moore, J., *Foundations of Incomplete Contracts*, Blackwell Synergy, 1998, p. 115.

<sup>5</sup> Bhajan, Grewal y Sheehan, Peter, *The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contract Approach*, Melbourne, Center for Strategic Economic Studies, Working Paper 22, 2003, p. 12.

tiempo, como ha sucedido en las múltiples reformas desde 1980. De ahí que se utilice este enfoque para entender en particular los problemas con la denominada “Alianza” de gobernadores, el monopolio federal, así como las diferencias entre las entidades federativas.

En cuanto a la sociología del derecho, de acuerdo con el estudio de Alfredo Ves, que toma de base a Ihering, se establecen como subtemas o áreas del conocimiento de esta rama del derecho los intereses políticos, económicos, culturales e ideológicos, como una lista preliminar mínima del estudio de los intereses sociales.<sup>6</sup> Por su parte, Vincenzo Ferrari, siguiendo a Norberto Bobbio, señala en sus *Lineamientos de sociología del derecho*, que esta disciplina es una rama especial de la sociología y del derecho, entendida como modalidad de acción político-social y examinada como sistema en su conjunto, en su estructura, en sus funciones y en su dinámica. Señala lo correcto de la separación kelseniana entre ciencia del derecho, que versa sobre la validez formal de las normas, y sociología del derecho, que trata sobre la relación entre normas y hechos; es decir, sobre la eficacia de éstas.<sup>7</sup> De esta forma, como herramienta de interpretación de las normas, en este caso las relativas al federalismo fiscal, se utilizan como variables de análisis la historia del sistema, los aspectos administrativos y las reglas sobre el uso de los fondos federales, el impacto financiero y económico de los fondos, así como la elaboración de políticas o alternativas fiscales de reformas que demuestren la complejidad del sistema.

### III. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Durante el siglo XIX los principales impuestos federales fueron los de comercio exterior y el impuesto del timbre. Las entidades aplicaban las alcabalas (comercio interior), y al suprimirse éstas en el porfiriato las sustituyeron con una variedad de impuestos y otras fuentes locales.<sup>8</sup> Al aumentar la capacidad financiera de la Federación en este último periodo, se dieron los primeros acuerdos para ayudar a los estados según sus circunstancias, acuerdos que permanecieron al promulgarse la Constitución en 1917.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ves Lozada, Alfredo E., “La sociología del derecho: su temática actual”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, jul-sep. 1967, pp. 501-505.

<sup>7</sup> Ferrari, Vincenzo, “Norberto Bobbio y la sociología del derecho”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 4, abril de 1988, p. 80.

<sup>8</sup> Márquez Colín, Graciela, “De contribuyentes y recaudadores”, *La justicia durante el porfiriato y la Revolución 1898-1914*, t. 4, México, SCJN, 2010, pp. 5-15

<sup>9</sup> Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988, p. 55.

Esta situación llevó a la convocatoria de distintas convenciones nacionales fiscales para buscar resolver problemas y coordinar esfuerzos. Las primeras convenciones se efectuaron en 1925 y 1932, las cuales buscaron resolver aspectos de la concurrencia y prácticas alcabalatorias. Sin embargo, las conclusiones de estas convenciones no fueron incorporadas al marco legal. En la Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947 se logró avanzar en materia del federalismo fiscal, y se iniciaron las bases de un sistema de coordinación, así como la implementación de un Plan Nacional de Arbitrios; al respecto, se publicaron las siguientes normativas: a) Ley que regula el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (29 de diciembre, 1948); b) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas (28 de diciembre, 1953); c) Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1948), y d) Ley que otorga Compensaciones adicionales a los Estados que celebren el Convenio de Coordinación en materia de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1o. de enero, 1954).<sup>10</sup>

Se lograron avances significativos en la coordinación fiscal; pero con ello dio inicio la centralización de la mayoría de las fuentes tributarias a favor de la Federación. Además, no todos los estados se encontraban coordinados, y existían tratos diferenciados. Esta situación, así como el desequilibrio en las finanzas públicas, motivó la promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1978, y se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual todos los estados aceptaron adherirse en 1980.

Los ingresos de coordinación provienen de cierta cantidad de “impuestos federales destinados a la participación”, como los de ingresos (ISR) y ventas (IVA), que se destinan a fondos, los cuales son repartidos a los estados de acuerdo con fórmulas relacionadas con la población o la economía. A lo largo del tiempo, el porcentaje de ingresos federales a participaciones ha aumentado, se han agregado más fondos, así como modificado las fórmulas de una situación de población a favorecer el esfuerzo fiscal, mediante diversas reformas (1990, 1995, 1997 y 2009, 2011, 2014, 2016 y 2017).

En particular, las reformas de 1995 y 1997 aumentaron el porcentaje de ingresos federales (Fondo General de 18.1% al 20%), y permitieron a los estados tener nuevos ingresos propios (ejemplo de automóviles y hospedaje). Con el nuevo milenio, destacó la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria en febrero de 2004, promovida por el nuevo presidente, Vicente Fox (2000-2006), como primer gobierno de transición del PAN. En la Convención destaca la conclusión de compartir el impuesto al valor

<sup>10</sup> Martínez Almazán, Raúl, *La coordinación fiscal*, México, INAP, 1997, pp. 131-133.

agregado entre los tres niveles de gobierno.<sup>11</sup> Sin embargo, a la fecha esta propuesta no ha sido ejercida por ninguna entidad federativa.

Fue en el segundo sexenio del PAN, bajo la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), cuando se lograron cambios trascendentales a la fórmula de repartición de las participaciones, con la finalidad de afirmar el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica y capacidad fiscal. Y en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) las reformas fueron relativas a un nuevo Fondo de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la fiscalización y rendición de cuentas.

De esta forma, el federalismo fiscal ha evolucionado en diversos instrumentos, como lo son las participaciones y aportaciones, las cuales serán explicadas en el siguiente apartado.

#### IV. EL FEDERALISMO FISCAL VIGENTE

##### 1. *Participaciones*

Las participaciones, junto con los convenios de descentralización, representan el pacto fiscal o Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, integrados por fondos federales que se otorgan sin condiciones tanto a los estados como a la Ciudad de México y a los gobiernos locales.<sup>12</sup> Las fuentes de ingreso (impuestos asignables), el número de fondos en particular, así como las fórmulas de distribución se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal. Los fondos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal son:

- a) Fondo General de Participaciones (artículo 2). Se compone del 20% de la recaudación federal participable. Se reparte conforme a lo repartido en el Presupuesto de Egresos federal 2007, y lo adicional conforme al PIB, a los ingresos estatales y a la población. Se tiene la obligación de transferir al menos 20% a los municipios o a los gobiernos locales.
- b) Impuesto sobre automóviles nuevos (artículo 2). Se otorga 100% de la recaudación a los estados y a la Ciudad de México que celebren convenio. Se tiene la obligación de transferir el 20% como mínimo a los gobiernos locales. Este impuesto está destinado a ser 100% de los

<sup>11</sup> “Editorial”, *Excelsior*, México, 2004, en línea: [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx), consulta: septiembre 2.

<sup>12</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_pef\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php), consulta: febrero 11, 2020.

- estados y quedar fuera del sistema de coordinación. Al dejarse a la soberanía estatal desde 2010, la mayoría de entidades ya no lo cobran.
- c) Transferencia por comercio a municipios (artículo 2-A, I). Se integra por .136% de la recaudación federal participable a municipios fronterizos o litorales donde se realice exportación e importación de bienes. Se reparte mediante ponderación de la participación del año anterior, recaudación de predial y derechos de agua.
  - d) Transferencia de ingresos petroleros a municipios (artículo 2-A, II). Se integra por 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo a municipios fronterizos o en litorales por los cuales se exporte o importe petróleo.
  - e) Fondo de Fomento Municipal (artículo 2-A, III). Se integra por el 1% de la recaudación federal participable. Se divide en un 16.8% directo al Fondo de Fomento Municipal, y el otro 83.2% se destina a incrementar el Fondo, sólo a las entidades que se coordinen en materia de derechos. Se reparte conforme al Presupuesto de Egresos federal 2007; recaudación predial, derechos de agua y población de la entidad.
  - f) Ingresos a entidades por los impuestos especiales sobre producción y servicios (artículo 3-A). Se integra por el 20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y el 8% recaudado de tabacos labrados. Se reparte en función de la recaudación en cada entidad federativa. Asimismo, se tiene la obligación de otorgar al menos 20% a los municipios.
  - g) Ingresos a entidades por recaudación del impuesto sobre la renta (artículo 3- B). Las entidades participarán al 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente al salario del personal adscrito en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales el 100% de la recaudación del impuesto correspondiente al personal subordinado en el municipio o demarcación territorial.
  - h) Fondo de Fiscalización a entidades (artículo 4). Se integra por 1.25% de la recaudación federal participable. Se reparte conforme a las variables de su participación en el Presupuesto de 2007; PIB; valor de mercancía embargada; recaudación de impuestos y derechos locales, y las participaciones federales recibidas. Asimismo, se debe otorgar cuando menos 20% a los municipios.

- i) Cuotas de gasolina a entidades (artículo 4-A). Se integra de acuerdo con el consumo en cada una de las entidades. Se reparte 9/11 de la recaudación con base en el consumo; además, se establece un fondo de compensación integrado por el 2/11 restante, destinado exclusivamente a los diez estados con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.
- j) Fondo de extracción de hidrocarburos a entidades (artículo 4-B). Se integra por .46% del importe por el derecho sobre hidrocarburos pagado por Pemex, conforme al artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se reparte sólo a las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas en el último censo económico del INEGI. Contempla que 75% sea otorgado conforme a la ponderación de extracción de petróleo y gas, y el 25% restante con base en la producción de gas. Los municipios de estas entidades recibirán al menos el 20% de estas cantidades.
- k) Recursos provenientes de la “Colaboración administrativa” (artículos 13-15). La Federación y las entidades podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente. En los convenios se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal.

## 2. *Las aportaciones condicionales*

Aunque las aportaciones se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal, no son parte de la coordinación, o pacto fiscal, no están en los convenios de coordinación y su programación es un acto discrecional anual dentro del Presupuesto de Egresos federal.<sup>13</sup> Sin embargo, es gasto federalizado, por destinarse a las entidades federativas. Formalmente, las aportaciones condicionales existen desde la creación del Ramo 26 a finales de los setenta. Este ramo proporcionó fondos a los estados en el rubro de obras públicas. Posteriormente, adquirieron gran importancia en la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-94) al utilizarse como base financiera del programa de Solidaridad.

<sup>13</sup> Rabell García, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, Concyteq, 2010, disponible en: <http://www.concyteq.edu.mx/PDF/Federalismofiscal.pdf>, consulta: agosto 5, 2020.



Solidaridad fue transformado en el “Fondo Social de Infraestructura Municipal” durante la presidencia de Zedillo (1994-2000), y utilizando como base de la fórmula la pobreza de las comunidades. Esos recursos fueron incorporados al Ramo 33 para conjuntar la mayoría de las modalidades de aportaciones condicionales bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la reforma que adiciona el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997. La inercia histórica y los compromisos políticos han creado una multiplicidad de fondos y programas tanto en el Ramo 33 y otros.

Las aportaciones vigentes dentro de la Ley de Coordinación Fiscal son:

- a) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (artículo 26). Este Fondo se encuentra dividido en dos ramos del presupuesto federal. El Ramo 25, sobre las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos en la Ciudad de México, para cumplir atribuciones de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Se mantiene como “gasto federal” a la Ciudad de México, y se distingue del resto del régimen descentralizado a las entidades. El Ramo 33 reproduce el mismo concepto en materia de educación, pero para el resto de las entidades federativas, como resultado del proceso de descentralización de este sector a los estados.
- b) Aportaciones para los Servicios de Salud (artículo 29). Se utilizan para apoyar los servicios en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud, como resultado de la descentralización a las entidades en salud. El reparto de este Fondo y del anterior se realiza con las variables de la infraestructura existente y el crecimiento de la población.
- c) Aportaciones para la Infraestructura Social (artículo 32). Se destinan para el financiamiento de obras de infraestructura para agua, drenaje, electricidad, salud y educación, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social o pobreza extrema. Se integra como mínimo por el 2.52% de la recaudación federal participable. Al efecto, se divide en Fondo Municipal (2.2% de la recaudación federal participable), y Fondo Estatal (.30% de la recaudación federal participable).
- d) Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (artículo 36). Este Fondo se integra por al menos 2.35% de la recaudación federal participable a los municipios de todos los estados, y el .21% de la recaudación

federal participable a las demarcaciones (alcaldías) de la Ciudad de México. Se utilizan para cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y acciones de seguridad pública. Los recursos se distribuyen en proporción directa al número de habitantes de cada entidad.

- e) Aportaciones Múltiples a las entidades federativas (artículo 39). Se integra por la referencia del .81% de la recaudación federal participable. Se destinará un 46% al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. El 54% restante se utiliza para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria. El reparto se realiza conforme a la infraestructura existente en el sector educativo.
- f) Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a los estados (artículo 42). Se utiliza para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros. Los recursos se integran de acuerdo con el presupuesto de egresos federal y se reparten conforme a la capacidad o infraestructura existente.
- g) Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (artículo 44). Los recursos se integran conforme al presupuesto de egresos federal y se reparten conforme a la capacidad y necesidades. Su uso es para reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática en la materia, y el servicio telefónico nacional de emergencia; a las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación

social y de menores infractores, así como instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, y evaluación de programas de evaluación.

- h) Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (artículo 46). Los recursos se determinan anualmente con el 1.46% de la recaudación federal participable. Las variables que se consideran son el PIB de las entidades federativas y la población. Se destinan para la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero; saneamiento de pensiones; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; modernización de los sistemas de recaudación locales; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil; apoyo a la educación pública, y proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

### *3. Convenios de descentralización y reasignación*

Los convenios son acuerdos que las dependencias (secretarías federales) realizan con las entidades federativas para transferir recursos y dar cumplimiento a los diversos objetivos de los programas federales, como el Seguro Popular. Estos convenios se formalizan durante el primer trimestre del año; por tanto, las cifras que se presentan en el presupuesto federal son estimaciones. Las materias que comprenden son educación pública, salud, turismo, medio ambiente, seguridad pública, hacienda y crédito público, y desarrollo social. Es importante recalcar que estos recursos no están sujetos a una ley como lo es la de Coordinación Fiscal, ni existen reglas o fórmulas específicas para su asignación a las entidades y gobiernos locales. Por tanto, los recursos de estos convenios están adscritos a la dependencia central federal correspondiente. Los convenios de adhesión se complementan con los anexos, y permiten en muchos casos que las entidades asuman tareas de la Federación, como recaudar impuestos y multas, por lo que varían en forma importante de acuerdo con la capacidad fiscal y administrativa de cada entidad.

### *4. Protección social en la salud*

También forma parte de los convenios de descentralización. Ante el esfuerzo de contar con una administración universal de la salud, se impul-

saron los programas “Seguro Popular” y “Dignificación”, los cuales fueron adscritos a los sistemas de salud de las entidades federativas desde 2011. Los programas apoyan los servicios incluidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, y son transferidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, que depende de la Secretaría de Salud federal. En particular, estos recursos se encuentran dentro del ramo federal de la Secretaría de Salud.

### 5. *Ramo 23*

El Presupuesto de 2014 modificó el Ramo 23, bajo el nombre de “Provisiones salariales y económicas”, el cual contiene diversos fondos tanto para uso de la Federación (como las cuestiones salariales para los trabajadores federales) como para gasto federalizado. Estos fondos no están sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal ni a otra norma que establezca cierta institucionalidad. Por lo tanto, su repartición se apega a cuestiones políticas tanto entre las entidades como entre el Congreso y el presidente, ya que se destinan a reglas particulares, proyectos, áreas geográficas, necesidades, etcétera. Inclusive los fondos aparecen y desaparecen al correr de los años.<sup>14</sup>

Para el Presupuesto 2021 desaparecen los fondos metropolitano, regional y accesibilidad al transporte público de personas con discapacidad.

Quedando como fondos federalizados: para Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos (75%), de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (24%) y Provisión para la Armonización Contable (.5%); todos ellos son el 7.2% de este Fondo.<sup>15</sup>

## V. EL DESEQUILIBRIO FISCAL

### 1. *Importancia de los fondos*

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos 2020 sobre el gasto federalizado (tabla 1), las participaciones y los convenios de descentralización representan el 54% de transferencias libres a las entidades, y el 17% del total de ingresos

<sup>14</sup> “El polémico Ramo 23”, *El Economista*, México, 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/El-polemico-Ramo-23-del-PPEF-recibiria-mas-recursos-en-el-2020-2019-0916-0081.html>, consulta: enero 20, 2020.

<sup>15</sup> Dirección General de Finanzas, *Recursos asignados al Ramo 23*, México, Senado de la República, 2021, pp. 4 y 5.

de la Federación. Por su parte, las aportaciones alcanzan un importante 42% del gasto federalizado, un porcentaje casi igual entre participaciones libres y gasto condicionado.<sup>16</sup>

TABLA 1  
 GASTO FEDERALIZADO 2020, EN MILLONES DE PESOS

<i>Conceptos</i>		<i>% Gto. fed.</i>	<i>% Tot ing.</i>
Ramo 28 Participaciones Federales	19,817.40	48%	15%
Fondo General de Participaciones	662,195.00	35%	11%
Fondo de Fomento Municipal	32,885.90		
Fondo de Compensación del ISAN	2,604.30		
Otros conceptos participables	222,132.30	12%	4%
Ramo 25 Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	453,810.50	24%	7%
Ramo 33 Aportaciones Federales	336,016.20	18%	6%
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	99,461.30		
Infraestructura Social (FAIS)	83,181.60		
Fortalecimiento de los Municipios (Fortamundf)	84,263.60		
Aportaciones Múltiples (FAM)	26,769.10		
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	7,090.20		
Seguridad Pública (FASP)	7,210.00		
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	46,040.30		
Convenios de Descentralización y Reasignación	119,649.00	6%	2%
Protección Social en Salud	71,215.50	4%	1%
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23	13,409.30	1%	0%
Total Gasto federal	1,913,917.90		
Impuestos federales	3,505,822.40	55%	
Total ingresos Federación	6,107,732.40	31%	

FUENTE: CEFP, Presupuesto de Egresos 2020.

<sup>16</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2019, *op. cit.*

La importancia también se aprecia frente a los ingresos federales. El gasto federalizado representa el 55% del total de los impuestos federales y el 31% del total de los ingresos de la Federación. Desde esta perspectiva, existe un alto grado de descentralización de recursos, aunque denota la concentración de ingresos federales y dependencia de las entidades federativas. Con ello acredita el monopolio fiscal de la Federación y su posición como el agente principal en la teoría de los contratos incompletos.

## 2. *Posicionamiento político/situación fiscal*

Durante 2020 se han intensificado los problemas del federalismo fiscal ante la disminución de la recaudación federal por efectos del estancamiento económico de inicios del sexenio y los efectos de COVID-19, los cuales se trasladan hasta la propuesta de presupuesto de egresos para 2021. Esta situación financiera, más la confrontación política natural de los gobernadores de la Alianza, al ser gobiernos de oposición al partido del presidente, llevaron a la conformación de este bloque opositor, por afuera de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que ha sido la instancia histórica e institucional de diálogo y acuerdos entre la Federación y las entidades; esta Alianza demanda que se entreguen los recursos proyectados en el presupuesto federal, y cuestiona la equidad del reparto de fondos, en virtud de que sus entidades en forma proporcional aportan más al producto interno bruto de lo que reciben en fondos, además de señalar su deseo de salirse del pacto fiscal. La Alianza está conformada por las entidades de Aguascalientes (PAN), Chihuahua (PAN), Coahuila (PRI), Colima (PRI), Durango (PAN), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Michoacán (PRD) Nuevo León (independiente) y Tamaulipas (PAN). De ellos, destacan en forma indudable Jalisco y Nuevo León, por ser entidades con una gran aportación a la producción nacional.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria señala que entre 2013 y 2020 el gasto federalizado representó el 83% de los recursos totales de las entidades y municipios, lo que denota la gran dependencia financiera e importancia de estos recursos. Asimismo, señala que en 2020 el gasto federalizado disminuyó 2% respecto del Presupuesto de Egresos.<sup>17</sup> Para el Presupuesto de 2021 se prevé una reducción del total del gasto federalizado de 5.5% (108.521 millones). En este total, en términos absolu-

---

<sup>17</sup> CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, disponible en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>, consulta: octubre 16.

tos los estados de Campeche (-10.5%), Tabasco y Nayarit (-7.9%), Sonora (-7.6%), Morelos (-7.3%) y Guanajuato (-7.1%) serán los más afectados. Los menos afectados serían Tamaulipas (-2.1%) y Zacatecas (-2.8%).<sup>18</sup> Es importante recalcar que no existe una política o discrecionalidad para decidir las entidades más afectadas, sino que es producto de las diferentes fórmulas de asignación previstas en la Ley de Coordinación Fiscal federal.

En cuanto a las participaciones del Ramo 28, su reducción será del 6.4% real. En cuanto a las aportaciones, las disminuciones son de -1.1% al Ramo 33 y del -1.8% al Ramo 25. Las reducciones principales fueron al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), equivalente a 10,200 millones de pesos, lo que representa menos recursos para desarrollo regional, saneamiento financiero, registros públicos y sistemas de recaudación, así como el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura para combatir la pobreza extrema y el rezago social. Los convenios de descentralización presentan una disminución del 23.1% para 2021. La baja se debe principalmente a que se eliminaron convenios de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como los asignados a la protección social en salud (Seguro Popular). Por su parte, el Ramo 23, que son provisiones salariales y económicas, dejó en cero los fondos metropolitanos, regional y de subsidios para seguridad pública de los municipios (Fortaseg).<sup>19</sup> Los eventos inciertos, en este caso la COVID y la baja económica, han afectado las participaciones vía la disminución de la recaudación, y el decremento de aportaciones en forma discrecional por el Congreso y el Ejecutivo federal, lo cual acentúa la dependencia financiera de las entidades y le da una mayor hegemonía del gobierno federal.

### 3. Perfil de las entidades

Para analizar el reparto de fondos a las entidades, es necesario buscar las variables relacionadas con las fórmulas y confrontarlas frente al reparto de los fondos. En principio, se estudian las variables del producto interno bruto (como referencia de capacidad fiscal), pobreza (referencia de mayores

<sup>18</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2021-PEF 2020*, México, H. Cámara de Diputados, 2021, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_pfp\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pfp_ppef_int.php), consulta: enero 24, 2020.

<sup>19</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2021, *op cit.*

necesidades) y población (componente mayoritario en todas las fórmulas), para conocer el perfil de las entidades federativas, además de ser los datos disponibles para efectos de estudio. En particular, se encuentran el producto interno bruto por entidad federativa del INEGI<sup>20</sup> y la tasa o porcentaje de población en pobreza de la Coneval,<sup>21</sup> los más recientes de 2018. En inicio, la correlación de estas variables con la población permitirá conocer el perfil social y económico (tabla 2).

TABLA 2  
CORRELACIÓN DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS

	<i>Pib</i>	<i>% pobreza</i>
Población	.71	.17

FUENTE: INEGI y Coneval, 2018.

La correlación se hizo frente a la población de 2015, que es el último conteo oficial. La correlación de 71% entre población y actividad económica indica que a mayor población existe mayor actividad económica, lo cual es lo esperado. Sin embargo, existe un 29% que no está explicado, y que denota otras variables que intervienen en el progreso económico de las entidades. Por ejemplo, el Estado de México (16.1 millones de habitantes) y la Ciudad de México (8.9 millones de habitantes) ocupan los primeros lugares tanto en población como en economía. Pero Nuevo León ocupa el tercer lugar en Pib y el séptimo en población (5.1 millones de habitantes); Veracruz es la tercera entidad con mayor población (8.1 millones de habitantes), pero la quinta en cuanto al Pib, al igual que muchas otras entidades con posiciones diferentes en estas dos variables.

Por su parte, la tasa de pobreza mide el porcentaje de personas en pobreza frente al total de la población. Por tanto, la correlación positiva equivale a que a mayor población habría mayor pobreza. En virtud de lo alto de la correlación de Pib con población, el de pobreza debe correr en el sentido opuesto, y de ahí que la correlación sea del 17%. Aunque la correlación es muy baja y cercana al cero, sorprende que sea positiva la correlación. Esta situación se debe a que varias entidades federativas con niveles altos

<sup>20</sup> INEGI (2018), *Pib y cuentas nacionales*, México, en línea: <https://www.inegi.org.mx/>, consulta: octubre 19.

<sup>21</sup> Coneval, *Medición de la pobreza*, México, 2018, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, consulta: octubre 19.



de pobreza tienen una población grande, como Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz y Guanajuato.

#### 4. *El gasto federalizado a entidades*

En cuanto al reparto del gasto federalizado, se utiliza la cuenta pública 2018, en razón de que es el dinero efectivamente pagado, y es la última información disponible.<sup>22</sup> En principio, no sorprende que las entidades federativas beneficiadas sean las que tienen mayor población en términos absolutos. Sin embargo, al analizar el total del gasto federalizado per cápita, como medida de estandarización, las posiciones en la tabla cambian en forma radical. Entre los primeros lugares destacan Campeche, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Tabasco, Zacatecas, Guerrero y Oaxaca. Y en los últimos lugares de abajo hacia arriba: Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Puebla, Nuevo León y Veracruz. Es importante notar que del último al primero existe el doble de recursos entregados por persona, lo cual habla de una gran disparidad. En esta perspectiva, no existe una tendencia que marque que las entidades favorecidas sean las de mayor riqueza económica o las de mayor pobreza.

TABLA 3  
 TOTAL DE GASTO FEDERALIZADO PER CÁPITA A ENTIDADES

	<i>Total</i>	<i>Particip.</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Prom. nac.	16,461	7,061	6,134	3,266
Aguascalientes	16,746	7,029	7,158	2,560
Baja California	15,330	7,429	5,643	2,258
Baja California				
Sur	23,464	8,561	10,017	4,887
Campeche	24,294	9,887	8,936	5,471
Coahuila	15,139	6,632	5,579	2,928
Colima	21,815	8,173	8,369	5,274

<sup>22</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado, Cuenta Pública*, México, H. Cámara de Diputados, 2018, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_pef\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php), consulta: octubre 19.

	<i>Total</i>	<i>Particip.</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Chiapas	17,275	6,136	8,316	2,823
Chihuahua	14,740	6,913	5,775	2,052
Ciudad de México	22,584	10,449	5,835	6,300
Durango	18,198	6,537	7,564	4,097
Guanajuato	12,575	6,149	4,856	1,570
Guerrero	18,951	5,734	9,485	3,732
Hidalgo	16,562	5,727	8,117	2,718
Jalisco	13,169	7,084	4,325	1,760
México	13,659	7,140	4,511	2,008
Michoacán	15,865	5,929	6,663	3,273
Morelos	14,536	5,939	6,293	2,304
Nayarit	18,575	6,758	7,956	3,862
Nuevo León	14,373	7,682	4,489	2,202
Oaxaca	18,378	5,428	10,281	2,669
Puebla	13,914	5,836	5,511	2,566
Querétaro	15,834	7,443	5,569	2,822
Quintana Roo	16,989	7,690	6,937	2,362
San Luis Potosí	16,023	6,535	6,808	2,680
Sinaloa	18,118	6,991	6,071	5,057
Sonora	16,397	8,151	5,524	2,723
Tabasco	19,840	10,052	6,150	3,637
Tamaulipas	15,953	7,540	6,086	2,327
Tlaxcala	16,934	6,475	7,475	2,984
Veracruz	14,529	6,041	6,435	2,053
Yucatán	16,541	6,968	6,036	3,536
Zacatecas	19,026	7,008	7,689	4,329

FUENTE: CEFP, *Cuenta pública*, 2018.

Al verificar los resultados en las participaciones por persona, se observa una ligera tendencia a favorecer a las entidades con mayor desarrollo, lo

cual es el efecto de incluir en las variables la capacidad fiscal propia de las entidades y sus municipios. En cambio, en las aportaciones el resultado es al contrario, en el sentido de favorecer ligeramente a las entidades con mayor pobreza o que tienen mayores nóminas en educación y salubridad, por ejemplo. Al efecto, no existe en toda la normatividad una declaración puntual sobre la finalidad de las aportaciones, ni que unas compensen a otras, sino que los resultados son efecto del desarrollo histórico y político de éstas.

### 5. *Análisis del gasto federalizado*

Al analizar la correlación con los recursos federales per cápita frente a las variables socioeconómicas, se obtienen resultados importantes (tabla 4). En principio, la relación de las transferencias totales sólo presentó una relación significativa con la población del orden del 41%. La relación del gasto total por persona frente a la población es negativa (-.41), lo que significa que la tendencia general es que las entidades federativas con menor densidad de población son las que reciben más recursos federales por persona, lo que se confirma en las primeras entidades en recibir más recursos en la tabla, con la única excepción de la Ciudad de México. Este resultado es el efecto del reparto de las aportaciones y el resto de fondos que presentaron la tendencia negativa. Por su parte, las participaciones no tuvieron efecto importante con la población, pero sí con el producto interno bruto y la pobreza. La relación entre participaciones y producción fue positiva (del 44%); esto es, en términos generales se favorece a las entidades con mayor producción económica, y, por tanto, la relación con pobreza fue inversa. En la misma tabla aparecen Campeche y Tabasco, ya que en las fórmulas de varios fondos se contempla la producción de petróleo en las entidades.

TABLA 4  
 ANÁLISIS GASTO FEDERALIZADO PER CÁPITA

	<i>Total \$</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Resto</i>
Población	-.41	-.06	-.49	-.30
Pib	-.03	.44	-.50	.12
Pobreza	0.0	-.42	.38	-.07

FUENTE: CEFP, *Cuenta pública*, 2018; INEGI y Coneval, 2018.

Los resultados en las aportaciones fueron de importancia. En cuanto a población y actividad económica, la relación fue negativa; esto es, las entidades con menor población (49% de relación) y menor actividad económica (50%) recibieron más aportaciones por persona. La pobreza está medida como porcentaje de personas en pobreza frente a la población, de ahí que la correlación sea positiva (38%) con las aportaciones, señalando que las entidades con mayor porcentaje de pobreza son las que reciben más aportaciones. Los resultados son producto de incluir aspectos de población, nóminas de estos apartados, aspectos materiales y pobreza. En cuanto al resto de recursos referentes a otros ramos, la correlación importante fue con la población, denotando que las entidades con menor población fueron las que recibieron mayores recursos.

Por lo tanto, se confirma que los ramos sobre participaciones y aportaciones cumplen parcialmente su finalidad; el primero, en apoyar a entidades con mayor riqueza, y el segundo, a las que están en vías de desarrollo. Sin embargo, es importante señalar que dichas correlaciones son entre el .4 y .5 aproximado; esto es, no hay una relación fuerte, y la finalidad no se cumple al 100%. La razón principal por no llegar a la finalidad completa se debe a la inclusión de otras variables en cada uno de los fondos, que hace que disminuya el efecto principal, así como el hecho de que hay entidades con mucha población tanto con riqueza como con pobreza. Y, como resultado final referido al gasto total, el efecto de la combinación de todas estas variables y pesos específicos de las fórmulas es el predominio a favorecer a entidades con menor densidad de población.

## 6. *Propuesta de reforma*

La Alianza argumenta que al comparar lo que aportan sus estados al Pib en términos porcentuales no equivale a lo que reciben vía las transferencias federales. Esta situación ya se acreditó en el análisis pasado, al verificar que los estados de la Alianza son de los que menos fondos reciben. Ahora bien, como propuesta de reforma a su favor, se cambia la fórmula de las participaciones para incluir únicamente la producción interna de cada una de las entidades. De esta forma, se utilizan los datos del Pib por entidad en forma proporcional, y con estos porcentajes se aplican al total de las participaciones entregadas en la cuenta pública 2018, para obtener los nuevos datos en este nuevo escenario, que favorece en forma completa el potencial económico (tabla 5).

TABLA 5  
 PARTICIPACIONES CONFORME AL PIB

	<i>Total</i>	<i>PIB</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Prom. nac.	16,461	7,061	6,134	3,266
Aguascalientes	12,614	2,897	7,158	2,560
Baja California	15,193	7,292	5,643	2,258
Baja California Sur	17,128	2,225	10,017	4,887
Campeche	21,229	6,822	8,936	5,471
Coahuila	16,348	7,841	5,579	2,928
Colima	14,992	1,349	8,369	5,274
Chiapas	14,589	3,450	8,316	2,823
Chihuahua	15,094	7,267	5,775	2,052
Ciudad de México	52,431	40,296	5,835	6,300
Durango	14,273	2,612	7,564	4,097
Guanajuato	15,611	9,185	4,856	1,570
Guerrero	16,320	3,103	9,485	3,732
Hidalgo	14,408	3,574	8,117	2,718
Jalisco	21,649	15,564	4,325	1,760
México	27,212	20,693	4,511	2,008
Michoacán	15,404	5,468	6,663	3,273
Morelos	11,192	2,595	6,293	2,304
Nayarit	13,371	1,553	7,956	3,862
Nuevo León	24,131	17,440	4,489	2,202
Oaxaca	16,313	3,362	10,281	2,669
Puebla	15,857	7,780	5,511	2,566
Querétaro	13,625	5,235	5,569	2,822
Quintana Roo	12,987	3,687	6,937	2,362

	<i>Total</i>	<i>PIB</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
San Luis Potosí	14,256	4,768	6,808	2,680
Sinaloa	16,159	5,032	6,071	5,057
Sonora	15,733	7,486	5,524	2,723
Tabasco	15,803	6,015	6,150	3,637
Tamaulipas	14,961	6,547	6,086	2,327
Tlaxcala	11,735	1,276	7,475	2,984
Veracruz	18,721	10,233	6,435	2,053
Yucatán	12,937	3,365	6,036	3,536
Zacatecas	14,050	2,032	7,689	4,329

FUENTE: CEFP, *Cuenta pública*, 2018; INEGI, 2018.

En forma notoria, las posiciones cambian, e inclusive en el total del gasto federalizado se recuperan entidades como Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Veracruz, entre otros. Respecto de la Alianza, en forma notoria ganan Nuevo León y Jalisco, además de Guanajuato, Chihuahua y Coahuila. Pero pierden respecto del reparto original Aguascalientes, Colima, Durango, Michoacán y Tamaulipas, lo que representa un reto para la Alianza en cuanto a qué reforma buscar, ya que, al igual que el conjunto de todas las entidades, en materia de federalismo una propuesta termina por beneficiar a unos y perjudicar a otros. Además, en el presente escenario, el más radical en cuanto a favorecer el potencial económico, se daría la mayor disparidad entre las entidades en términos de reparto. Y en el caso contrario de favorecer en la fórmula a entidades con menor desarrollo, nos lleva a los resultados opuestos.

Hasta aquí las consecuencias de propuestas con modificación de las fórmulas, ya sea favoreciendo la economía de las entidades o con desventaja social, lo cual se conoce como “juego de suma cero”, que implica que cualquier modificación hará que ganen unos a costa de otros, dificultando que una reforma pudiera llegar a tener un amplio consenso entre las entidades. Esta situación demuestra la teoría de los “contratos incompletos”, donde las fórmulas actuales como su reforma, benefician al agente principal, en este caso la Federación, hecho que obliga a buscar propuestas que incrementen los ingresos de las entidades sin que se modifique la situación de las fórmulas y el reparto actual.

## VI. CONCLUSIONES

### 1. *Aspectos de política pública*

El presente trabajo inicia presentando la problemática actual del federalismo fiscal en México, relativa a la falta de normas constitucionales y sobre la equidad del Sistema de Coordinación Fiscal. Al respecto, se presentó la hipótesis relacionada a que la falta de reglas constitucionales en materia de coordinación fiscal origina la proliferación de ramos y programas similares, que en vez de consolidar unas finanzas públicas sanas de los tres niveles de gobierno acentúa el centralismo, la dependencia fiscal y el clientelismo político.

Se utilizan como soporte teórico los modelos del “principal y el agente” y el de “contratos incompletos”, que señalan que la falta de reglas puntuales, así como eventos inciertos, ocasionan el control por parte del principal (Federación) sobre los agentes (entidades). En particular, el estudio financiero demostró que existe una mayor concentración de ingresos en favor de la Federación, que existe un alto nivel de transferencias que originan dependencia financiera de las entidades federativas y municipios; además, el estudio administrativo e histórico demostraron que existen un alto número de fondos y cambios constantes, que han llevado a crear un federalismo fiscal de gran complejidad. Esta situación, más la baja de la economía, llevaron a la conformación de un bloque denominado la “Alianza”, que busca reformar el pacto fiscal o salirse de él.

Destaca que ha existido un aumento histórico de estos fondos; sin embargo, conforme a los presupuestos de egresos 2020 y 2021, por primera ocasión se ha dado una caída pronunciada a estos ramos federales (28 y 33, principalmente). En cuanto al reparto de fondos, se acreditó que en términos generales las participaciones favorecen a las entidades con mayor economía, y el resto de fondos, principalmente las aportaciones, favorecen a las entidades con mayor pobreza o menor población. Siendo el efecto general de todas las transferencias, en términos por persona, favorecer a las entidades con menor densidad de población. Con ello se acredita el reclamo de varias entidades de la Alianza, como Jalisco o Nuevo León, en el sentido de que el actual sistema no les favorece.

Se proyectó como primera alternativa, cambiar el criterio de las participaciones a la posición más radical de utilizar solamente el producto interno bruto por entidad. En forma efectiva, las entidades ya señaladas pasaron de ocupar las peores posiciones de la tabla a las mejores. Sin embargo, dentro

de la misma Alianza habría entidades que ganan y otras que pierden, lo cual representa un reto enorme para la Alianza, en el sentido de presentar un frente común. Cualquier criterio que se tome, ya sea en favor de la economía o del rumbo contrario, el efecto será siempre el mismo, de tener entidades que ganen y otras que pierdan con el nuevo reparto, por ser un modelo de suma cero. Por tanto, la única forma de poder encaminar una reforma integral sería contar con un amplio consenso nacional, en el sentido de establecer los fines del federalismo fiscal, ya sea favoreciendo la competitividad o la equidad hacia los que menos tienen. Reto difícil de perseguir, por las disparidades socioeconómicas de las entidades y la situación política actual, lo cual encuadra dentro de las teorías señaladas en el sentido de que las reglas existentes y los eventos inciertos le otorgan un monopolio fiscal y político a la Federación.

Sin embargo, puede existir margen para otras alternativas que no impliquen suma cero. Estas opciones pueden establecerse en los convenios de adhesión y sus anexos, en los cuales puede existir cierto grado de individualidad por entidad, como ya existe en cierto grado. En este caso la propuesta puede ir desde el apoyo a recaudar impuestos e ingresos federales por parte de las entidades y gobiernos locales, multas y similares, quedándose con cierto margen de dichos ingresos, o aspectos parciales, como ceder parte de la base fiscal, que se le conoce como “pequeños contribuyentes” a las entidades, quedando por definir qué pudiera ser un pequeño contribuyente en materia de ingresos o utilidades, o inclusive actividades del IVA de fácil fiscalización. Otro conjunto de alternativas, que son comunes en otras federaciones, serían las sobretasas.

La sobretasa o tasa adicional que pudieran agregar las entidades y/o municipios sería otra alternativa, bajo el mismo régimen fiscal, que permitiría a las entidades tener recursos en forma directa. La discusión consistiría en el margen de negociación de la sobretasa y si inclusive la Federación pudiera disminuir un poco su tasa para otorgar un mejor margen a las entidades y no elevar el impuesto a los contribuyentes. Otra propuesta es dejar a las entidades y a los gobiernos locales gravar el comercio informal, ya que estos gobiernos tienen mejor acceso a esta base. En todos estos casos no habría cambios a ninguno de los fondos, no habría entidades perdedoras, y las de mayor potencial económico o esfuerzo fiscal se verían con mayores beneficios, aunque en estas propuestas continúa el dominio de la Federación, ya que depende de su soberanía ceder este espacio, lo que le permite crear “tratos” especiales según la capacidad de cada entidad o situación política.



## 2. Cuestiones constitucionales

Desde la perspectiva constitucional, con relación a salirse del pacto fiscal o reformar el Sistema de Coordinación Fiscal, en virtud de que no existe este pacto en la Constitución nacional (únicamente la fracción XXIX, base 5, artículo 73, obliga a la Federación a compartir este grupo de contribuciones especiales),<sup>23</sup> y que varios artículos de la Ley de Coordinación Fiscal mencionan en forma expresa lo voluntario de adherirse al Sistema, o calcular las participaciones al faltar una o varias entidades (artículos 5 y 10), es factible salirse del Sistema en forma unilateral.<sup>24</sup> Sin embargo, el salirse implicaría para cualquier entidad, dejar de recibir los fondos federales y tener que cobrar nuevos impuestos “locales” para recuperar los ingresos perdidos; en consecuencia, sus habitantes pagarían doble tributación, ya que esta nueva situación no implicaría que la Federación dejará de cobrar sus impuestos, basada tanto en su propia soberanía como en diversos artículos de la propia Constitución nacional (principalmente el 73) que así lo permiten.

Por otra parte, la reforma al Sistema vía el Poder Judicial de la Federación no tendría efecto alguno. Mediante la acción de amparo, en primer término los gobernadores como autoridad no podrían interponerlo. Aun así, considerando que exista un acto de supra a subordinación, el efecto del amparo sería para la persona física del gobernante, y no tendría efectos para todos sus gobernados; el amparo no tiene efectos generales. En cuanto a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, que introduce la figura de la “declaratoria general de inconstitucionalidad”, por medio del juicio de amparo indirecto contra leyes, sí contempla efectos generales. Sin embargo, el proceso judicial incluye jurisprudencia por reiteración, notificación al Poder Legislativo, y en caso de omisión, con el voto de ocho ministros se procede a la declaratoria, ocasionando que en la práctica no haya tenido aplicación alguna.<sup>25</sup> La nueva reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación eliminó algunos de los problemas citados, pero persiste la

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>, consulta: marzo 4, 2021.

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, México, H. Congreso de la Unión, 2021, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf), consulta, febrero 23, 2021.

<sup>25</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Determinación histórica: SCJN emite por primera vez declaratoria general de inconstitucionalidad”, *Comunicados*, México, 2019, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/comunicados>, consulta: julio 22, 2020.

relación entre los dos poderes y la reiteración de jurisprudencia.<sup>26</sup> Por lo que respecta al juicio de controversia constitucional o inconstitucionalidad de leyes, ambos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su ámbito de protección no alcanza para poder hacer una modificación que cambie las fórmulas de reparto de los fondos, lo que sería una acción legislativa; por tanto, únicamente queda la vía de la reforma legislativa, la cual, como la historia lo demuestra, sería necesario convocar a una convención nacional fiscal o hacendaria para llegar a importantes acuerdos entre todos.

En concreto, el presente ensayo, utilizando la técnica de la sociología del derecho, ha estudiado la problemática actual, y ha demostrado las consecuencias históricas de los arreglos o reformas al federalismo fiscal, que ha incrementado las reglas y su complejidad, así como las desviaciones financieras de las fórmulas y el efecto general del reparto fiscal, y la dificultad de lograr una posición común para todas las entidades. Si bien no existe la discrecionalidad en las participaciones, la Federación tiene margen de maniobra en los acuerdos específicos con cada entidad, en el aumento o disminución de las aportaciones vía el presupuesto nacional, o la creación o desaparición de fondos o ramos dedicados al federalismo, lo que le asegura su dominio financiero y político. En caso de acordarse un nuevo pacto, éste deberá decidir primero los fines o esencia del federalismo fiscal, y, a partir de ahí, crear nuevos esquemas que permitan en su caso reformar las fórmulas de asignación de los fondos federales, o transitar hacia nuevos esquemas de mayor tributación de entidades y gobiernos locales sin modificar las fórmulas existentes.

En un sentido práctico y de corto plazo es posible hacer modificaciones vía los acuerdos específicos y sus anexos, y permitir así los esquemas mencionados de abrir nuevos espacios de tributación para entidades y gobiernos locales. Sin embargo, aun con ese mismo esquema u otro que pueda vislumbrarse (a las fórmulas o división de competencias fiscales), lo más deseable sería la reforma constitucional, para establecer en forma puntual no sólo una clara división de competencias fiscales entre los tres niveles de gobierno, o bases fiscales compartidas, sino constitucionalizar el Sistema Fiscal de Coordinación, para otorgar certidumbre a todos los niveles de gobierno, disminuir la proliferación de ramos o programas complementarios al mismo, así como la dependencia política y fiscal que hoy existe.

---

<sup>26</sup> *DOF*, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, México, 2021, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021), consulta: marzo 30.

Si bien es cierto que el monopolio de la Federación no se rompería bajo la visión de las teorías del “principal y el agente” y de “contratos incompletos”, lo cual no es el objetivo, ya que implicaría un cambio de forma de Estado y de gobierno muy profundo, sí habría un cambio a mayor plazo en el sentido de iniciar una nueva fase con un nuevo “equilibrio” que las partes consideren equitativo y una mayor autonomía financiera de las entidades.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BHAJAN, Grewal y SHEEHAN, Peter, *The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contract Approach*, Melbourne, Center for Strategic Economic Studies, Working Paper no. 22, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Ley de Coordinación Fiscal, México, H. Congreso de la Unión, 2021, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf), consulta: febrero 23.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado, cuenta pública*, México, H. Cámara de Diputados, 2018, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_peg\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_peg_ppef_int.php), consulta: octubre 19.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_peg\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_peg_ppef_int.php), consulta: febrero 11, 2020.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado PPEF 2021-PEF 2020*, México, H. Cámara de Diputados, 2020, disponible en: [https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado\\_peg\\_ppef\\_int.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_peg_ppef_int.php), consulta: enero 24, 2021.
- CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, disponible en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>, consulta: octubre 16.
- CONEVAL, *Medición de la pobreza*, México, 2018, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, consulta: octubre 19.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>, consulta: marzo 4, 2021.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS, *Recursos Asignados al Ramo 23*, México, Senado de la República, 2021.

- DOF, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, México, 2021, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021), consulta: marzo 30.
- “El polémico Ramo 23”, *El Economista*, México, 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/El-polemico-Ramo-23-del-PPEF-recibiria-mas-recursos-en-el-2020-20190916-0081.html>, consulta: enero 20, 2020.
- “Editorial”, *Excelsior*, México, 2004, disponible en: [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx), consulta: septiembre 2.
- FERRARI, Vincenzo, “Norberto Bobbio y la sociología del derecho”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 4, abril de 1988.
- GALLAGHER, Mark, *Choices in Fiscal Federalism*, Washington, D. C., Center for Applied Studies in Economics, 1998.
- HART, O. y MOORE, J., *Foundations of Incomplete Contracts*, Blackwell Synergy, 1998.
- INEGI, *Pib y cuentas nacionales*, México, 2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/>, consulta: octubre 19.
- KINCAID, John y TARR, G. Alan, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, vol. 1, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- LAFFONT, Jean Jaques y MARTIMORT, David, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, University Press, 2001.
- MÁRQUEZ COLÍN, Graciela, “De contribuyentes y recaudadores”, *La justicia durante el porfiriato y la Revolución 1898-1914*, t. 4, México, SCJN, 2010.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *La coordinación fiscal*, México, INAP, 1997.
- RABELL GARCÍA, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, Concyteq, 2010, disponible en: <http://www.concyteq.edu.mx/PDF/Federalismofiscal.pdf>, consulta: agosto 5, 2020.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Determinación histórica: SCJN emite por primera vez declaratoria general de inconstitucionalidad”, *Comunicados*, México, 2019, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/comunicados>, consulta: julio 22, 2020.
- VES LOZADA, Alfredo E., “La sociología del derecho: su temática actual”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, jul-sep., 1967.