



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO

“RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO  
HERRAMIENTA DEL FEDERALISMO FISCAL”

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA:

**DENISSE ORTIZ LÓPEZ**

TUTOR

FRANCISCO TORTOLERO CERVANTES  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Esta tesis se desarrolló en el marco del Proyecto de Investigación PAPIIT IG-300320, “El federalismo mexicano después de la transición democrática: leyes, políticas públicas y entorno social”, cuyo responsable es el Dr. José María Serna de la Garza del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta Casa de Estudios y en el cual participa mi asesor el Dr. Francisco Tortolero Cervantes, Investigador del mismo Instituto.

Por lo anterior y dado que dicho Proyecto está inscrito dentro del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) y está financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), agradezco a esta Dirección el acceso a la infraestructura académica del mismo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco profundamente a mi madre la Dra. Teresa S. López González, quien se ha convertido en una coach y mentora en mi vida académica y es el mejor ejemplo a seguir. Su trayectoria académica, su vocación y entrega como maestra y su amplio trabajo de investigación son admirables, la mejor fuente de inspiración y la prueba fehaciente de que el camino de la investigación, la academia y la docencia es duro y desgastante, pero recorrerlo es apasionante, retador, ennoblece y engrandece a quien se compromete con él.

Agradezco también a mi tutor el Dr. Francisco Tortolero Cervantes quien no sólo me aceptó como su asesorada, me otorgó un voto de confianza y creyó en mis capacidades. Además, me abrió las puertas a nuevos horizontes en la investigación. Ser su asesorada fue una experiencia sumamente divertida y retadora. Su particular estilo como investigador y docente rompe el molde de lo tradicional, invita a ver el mundo jurídico bajo perspectivas distintas, salirse de la caja e innovar, proponer, revolucionar. Su apetito y curiosidad por nuevas formas de resolver problemas sociales desde el derecho inspiran a transportarse a otras latitudes. Su rigurosidad académica obliga a siempre subir los estándares, a mejorar, a no conformarse. Pero, sobre todo, su calidez humana me enseñó a confiar en mí, a creer en mi capacidad y habilidades, a perder el miedo.

A los distinguidos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas: Daniel Barceló Rojas, Hugo Concha Cantú, María del Pilar Hernández Martínez, Carla Huerta Ochoa, Gabriela Ríos Granados y José María Serna de la Garza, agradezco haberme permitido colaborar a su lado en el proyecto denominado “El federalismo mexicano después de la transición democrática: leyes, políticas públicas y entorno social”, aprender de ellos, estudiar sus obras, inspirándome a seguir sus pasos.

Finalmente agradezco a dos grandes amigas que la Maestría me regaló, y que se han convertido en verdaderas compañeras de vida, Anabel Ruiz Velázquez y Alexia Michell Araujo. Estudiar el posgrado a su lado amplió mis conocimientos en áreas del derecho que no había explorado, pero primordialmente, me permitió conocer a mujeres profesionistas, jóvenes, brillantes, analíticas, críticas, conscientes y humanas, despertando en mí deseos de hacer grandes cosas, de que mi trabajo profesional y académico tenga un impacto, me enseñaron que no soy la única con deseos de hacer un cambio, que no estamos solas en esto.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN ..... V

### PRIMERA PARTE: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL MODELO FEDERAL

#### CAPÍTULO PRIMERO. FEDERALISMO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

##### I. IDEA FEDERAL, TEORÍA FEDERAL Y FEDERALISMO

1. <i>La Idea federal</i> .....	4
2. <i>La Teoría federal y las Relaciones Intergubernamentales (RIG)</i> .....	5
3. <i>Historia moderna del federalismo</i> .....	9
A. <i>Oleadas históricas del federalismo</i> .....	20
B. <i>El debate teórico del federalismo moderno</i> .....	21
C. <i>El reparto de competencias y las RIG</i> .....	23
a. <i>Federalismo dual</i> .....	11
b. <i>Federalismo cooperativo</i> .....	12
c. <i>Federalismo competitivo</i> .....	14
d. <i>Sistemas federados</i> .....	17

##### II. FEDERALISMO EN LA ACTUALIDAD

1. <i>Características y principios</i> .....	21
A. <i>Órdenes de gobierno</i> .....	22
B. <i>Constitución</i> .....	22
C. <i>Autonomía legislativa</i> .....	23
D. <i>Representación de las unidades constitutivas</i> .....	23
E. <i>Árbitro en los conflictos constitucionales</i> .....	23
F. <i>Estructura dual</i> .....	24
G. <i>Subsidiariedad</i> .....	24
H. <i>Solidaridad</i> .....	25
I. <i>Competencia</i> .....	27
2. <i>Relevancia</i> .....	27
A. <i>Federalismo y Democracia</i> .....	29

<i>B. Federalismo y Descentralización</i> .....	30
<i>C. Federalismo y Diversidad</i> .....	31

**CAPÍTULO SEGUNDO. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

**I. FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

<i>1. El origen de las RIG</i> .....	37
<i>2. Los rasgos distintivos de las RIG (Wright)</i> .....	38
<i>3. Modalidades, mecanismos y procesos</i> .....	43
<i>A. Modalidades</i> .....	44
<i>B. Mecanismos y procesos</i> .....	46
<i>a. Instituciones legislativas</i> .....	47
<i>b. Instituciones ejecutivas</i> .....	47
<i>c. Instituciones conjuntas y Agencias especializadas</i> .....	49
<i>d. Convenios Intergubernamentales</i> .....	49

**II. FEDERALISMO FISCAL Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

<i>1. Tendencias del federalismo fiscal</i> .....	53
<i>A. Primera generación</i> .....	54
<i>a. La eficiencia económica y el equilibrio financiero</i> .....	54
<i>B. Segunda generación</i> .....	57
<i>C. Tendencias actuales</i> .....	59
<i>2. Relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG)</i> .....	60

**SEGUNDA PARTE: RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES JEARQUIZADAS, ¿CÓMO LLEGAMOS A ESTO?**

**CAPÍTULO TERCERO. MARCO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO CENTRALIZADOR MEXICANO**

**I. ORIGEN HISTÓRICO DEL FEDERALISMO MEXICANO**

<i>1. Triple Alianza una confederación de reinos</i> .....	66
<i>2. Constitución de Cádiz y las Diputaciones Provinciales</i> .....	67

3. <i>Federalismo Norteamericano, ¿inspiración o copia?</i> .....	74
---	----

II. FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS: LAS PUGNAS  
FEDERALISMO VS CENTRALISMO; DESCENTRALIZACIÓN VS CENTRALIZACIÓN

1. <i>Constitución de 1824 y la fuerza centrífuga que impulsó la república representativa, popular y federal</i> .....	81
2. <i>Constitución de 1857 y la fuerza centrípeta que mantuvo el federalismo</i> .....	89
3. <i>Constitución de 1917 del federalismo liberal al federalismo cooperativo</i> .....	93

**CAPÍTULO CUARTO. GESTACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y LAS  
RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

I. UNA HISTORIA DE DESEQUILIBRIOS: DEL FEDERALISMO COERCITIVO AL  
CENTRALIZADOR

1. <i>La expansión de facultades económicas y administrativas del gobierno central</i> .....	106
2. <i>Financiamiento del movimiento revolucionario a partir de la administración centralizada de recursos</i> .....	108
3. <i>Época posrevolucionaria y dificultad para implantar el federalismo cooperativo</i> .....	110

II. LOS DIVERSOS INTENTOS DE COORDINACIÓN FISCAL A LA LUZ DEL ENTORNO  
ECONÓMICO Y SOCIAL

1. <i>Primera Convención Nacional Fiscal de 1925</i> .....	116
2. <i>Segunda Convención Nacional Fiscal 1933</i> .....	119
3. <i>Tercera Convención Nacional Fiscal 1947</i> .....	122
4. <i>Hacia la Primera Convención Nacional Hacendaria 2004</i> .....	131
A. <i>El inicio de la descentralización</i> .....	134
B. <i>Nuevo Federalismo</i> .....	138

**CAPÍTULO QUINTO. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES  
JERARQUIZADAS**

I. DE LA CONCURRENCIA A LA COORDINACIÓN EN MATERIA FISCAL

1. <i>Concurrencia en materia impositiva</i> .....	148
A. <i>Potestades tributarias exclusivas de la Federación y facultades implícitas</i> .....	152
B. <i>Restricciones expresas para las Entidades Federativas</i> .....	154
C. <i>Restricciones condicionadas para las Entidades Federativas</i> .....	154

<i>D. Facultades exclusivas para los Municipios</i> .....	155
<i>E. Regulación del endeudamiento</i> .....	155

## II. LA COORDINACIÓN A TRAVÉS DE RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

<i>1. La coordinación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles</i> .....	157
<i>2. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953</i> .....	159
<i>3. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980</i> .....	161
<i>A. Actual funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)</i> 162	
<i>a. Transferencias Intergubernamentales (Ramo 28 y Ramo 33)</i> .....	164
<i>b. Organismos de coordinación en materia fiscal</i> .....	169

## III. MODELO JERARQUIZADO DE RFIG Y SUS CONSECUENCIAS

<i>1. La descentralización fiscal</i> .....	172
<i>A. El despertar fiscal</i> .....	179
<i>2. El intento por corregir los desequilibrios financieros</i> .....	181
<i>3. La dependencia económica y política</i> .....	184

<b>CONCLUSIONES</b> .....	188
---------------------------	-----

<b>REFERENCIAS</b> .....	190
--------------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

Existe cierto consenso en el mundo académico al adoptar la definición de federalismo propuesta por Daniel Elazar quien lo describe como relaciones de autogobierno y gobierno compartido (*self-rule/shared rule*). Esta definición permite dimensionar el papel que juegan las relaciones intergubernamentales (RIG) en un modelo federal, pues alcanzar un equilibrio entre ambos conceptos implica negociaciones, consenso, coordinación y cooperación entre las unidades constitutivas de una federación o sistema federal.

La teoría clásica del federalismo no se ocupó de desarrollar detalladamente estos mecanismos de interrelación por lo que durante mucho tiempo las RIG fueron minimizadas, o simplemente reducidas al ámbito político. Sin embargo, con el paso de los años, la práctica del federalismo terminaría poniendo énfasis en las RIG como herramienta flexible y dinámica que permite dejar de lado el legalismo y formalismo de los procesos federales, para dar paso a acuerdos permitidos a las partes del pacto federal, que les permiten tomar decisiones convenientes para dos esferas distintas de gobierno. En el centro de estos mecanismos se encuentra la comunicación, la negociación y la colaboración de los funcionarios públicos y agentes políticos involucrados en la implementación de políticas públicas. Por lo anterior, las RIG hoy en día se ubican entre la arena política y la jurídica.

Dentro de la categoría de las RIG, las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) son de especial importancia, ya que de la adecuada administración de recursos depende el éxito de las políticas públicas. Por ello, las RFIG pueden concebirse como el mecanismo a través del cual se coordinan las facultades de ingreso y las responsabilidades de gasto entre los gobiernos central, subnacional y local. Suele reducirse el campo de acción de las RFIG a las transferencias intergubernamentales que permiten compensar los desequilibrios financieros provocados por el reparto de competencias en materia tributaria, dejando de lado el potencial de negociación y colaboración que pueden implicar para el federalismo fiscal.

A partir de esta nota contextual, la primera parte de este trabajo denominada: “Relaciones intergubernamentales en el modelo federal”, tiene por objeto analizar el desarrollo del federalismo como idea, teoría y práctica, colocando el acento en las RIG como el cemento que permite unir las piezas, con frecuencia inconexas del federalismo. Incorporando el estudio del federalismo fiscal y las RFIG, intentaremos desplegar un marco conceptual necesario para entender el desarrollo de las RIG dentro del federalismo mexicano.

La historia del federalismo en nuestro país, es básicamente la historia del México independiente en la que una serie de factores políticos, económicos, sociales y culturales han dado origen a un modelo federal centralizador con un papel predominante del poder ejecutivo, en el que poco lugar ha existido para la colaboración y coordinación horizontal, pese a los diversos intentos de descentralización implementados a partir de la década de 1980.

Así, en la segunda parte de nuestro trabajo, que se titula “Relaciones fiscales intergubernamentales jerarquizadas ¿cómo llegamos a esto?”, se analiza el desarrollo histórico del federalismo mexicano, estableciendo las características principales que son el común denominador de los distintos federalismos incluyendo el fiscal.

El objetivo de esta segunda parte es comprender cómo, a partir de un modelo federal centralizador, el federalismo fiscal mexicano ha dado como resultado RFIG orquestadas a partir de un sistema de coordinación centralizado, que lejos de propiciar la comunicación e interacción entre los gobiernos subnacionales y locales, ha seguido la misma línea centralizadora originando RFIG verticales y jerarquizadas.

# **PRIMERA PARTE: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL MODELO FEDERAL**

## **CAPÍTULO PRIMERO. FEDERALISMO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA**

*La Constitución divide la autoridad entre los gobiernos federal y estatal a favor de la protección de los individuos. La soberanía estatal no constituye un fin en sí mismo; más bien, el federalismo asegura a los ciudadanos las libertades que se derivan de la soberanía popular.*

**Corte Suprema de Justicia de los Estados  
Unidos de América**

La asociación de unidades territoriales para la consecución de fines conjuntos dista mucho de ser moderna, a lo largo de la historia encontramos diversos ejemplos de la puesta en práctica de la idea federal, mismos que dieron pie a la construcción de una teoría. En la Independencia de las Trece Colonias y la posterior redacción de su Constitución en 1789, encontramos el inicio de la expansión del federalismo. El modelo federal descrito por los padres del federalismo (Madison, Hamilton y Yale) pronto fue adoptado por otras naciones convirtiéndose así en la forma de organización territorial más común hoy en día.

A lo largo de este primer capítulo, se aborda el federalismo como idea, teoría y práctica para comprender sus múltiples caras. Así, este capítulo tiene como objetivo la construcción de un marco teórico conceptual suficiente que nos permita entender las características, principios, relevancia, ventajas y limitantes del federalismo, así como el funcionamiento de su principal característica, la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno que conforman una federación o sistema federal. A partir de estos elementos, se pretende ofrecer al

lector un primer acercamiento a la importancia del papel de las relaciones intergubernamentales (RIG) dentro de los modelos federales.

## I. IDEA FEDERAL, TEORÍA FEDERAL Y FEDERALISMO

El concepto de federalismo es una aportación del constitucionalismo y la Ciencia Política para establecer un sistema de contrapesos a nivel territorial. Etimológicamente proviene del latín *foedus* que significa liga, pacto, tratado. Para Daniel Elazar, el concepto de federalismo engloba los tres temas más importantes para la Ciencia Política –i) la búsqueda del entendimiento de la realidad empírica del poder político y su ejercicio, ii) la creación de un ambiente social propicio a través de la sociedad civil y iii) la creación de una comunidad civil capaz de integrar los primeros dos-, pues define la justicia política, moldea el comportamiento y dirige a los individuos hacia una síntesis cívica adecuada de ambos.<sup>1</sup>

Así, la idea federal destaca la base consensual de la política y la importancia de la libertad en la constitución y el mantenimiento de repúblicas democráticas. El federalismo atiende al principio de que no existen mayorías monolíticas ni minorías inconexas, sino que todas las mayorías están compuestas por grupos, y que no solo se protege el espacio de actuación de las minorías sino que obliga a que las mayorías sean compuestas; esto es, que no pretendan la unanimidad. Por ello, no debe sorprender la tendencia a buscar soluciones federales a problemas de integración política en un marco de democracia.<sup>2</sup>

En síntesis, un acuerdo federal hace referencia a una asociación establecida y regulada por un pacto cuyas relaciones internas reflejan un modo especial de reparto que prevalece entre los socios, basado en el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno y en el intento de fomentar una unidad especial entre ellos. Por ello, el principio federal se desarrolla en torno a la combinación de *self-rule and*

---

<sup>1</sup> Elazar, Daniel Judah, *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 2.

*shared rule*, autogobierno y gobierno compartido y tiene que ver con el reparto constitucional del poder.<sup>3</sup>

A partir de la distribución constitucional del poder, entre el gobierno federal y los gobiernos de las unidades constitutivas de la federación, se protege la autoridad y autonomía de cada uno, pues se comparten procesos de elaboración de políticas públicas y administración en general, mientras que las actividades particulares de cada gobierno se llevan a cabo con respeto a sus integridades. Por lo tanto, en un sistema federal, las políticas públicas básicas son elaboradas e implementadas a través de la negociación, de modo tal que todos compartan las funciones de toma de decisiones y el proceso de su ejecución.<sup>4</sup>

El pacto federal es entonces una asociación entre iguales en la que las partes conservan su identidad e integridad individuales, al mismo tiempo que crean una nueva identidad, como una especie de familia o cuerpo político que cuenta con identidad e integridad propias. Además, el pacto federal también significa un compromiso moral que vincula el comportamiento de los socios para que éstos se comporten de acuerdo con el espíritu de la ley y no solo a la letra de esta. Por ello, el pacto federal es más que un contrato, pues compromete a las partes a una relación duradera, incluso perpetua, y los obliga a cooperar para alcanzar los fines planteados en el pacto y resolver los posibles conflictos en su relación, de manera pacífica.<sup>5</sup>

Debido a las diversas interconexiones entre órdenes de gobierno y las múltiples funciones de gobernanza que se conjugan en un sistema federal, a lo largo de los años el federalismo ha sido explorado como ideología, forma de organización política, forma de gobierno y forma de Estado, por lo que tiene una resonancia tanto empírica como teórica. Para algunos autores, el origen empírico del federalismo, esto es, la idea federal, se ubica en el Antiguo Régimen (cuyo parteaguas fueron las revoluciones del siglo XVIII). Mientras que la teoría federal, el federalismo y más

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>5</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 7 y 8.

tarde el Estado Federal o federación, son producto de la modernidad (ubicada ésta con la creación del Estado moderno, en 1648) y se han ido desarrollando a lo largo de la posmodernidad.

### *1. La Idea federal*

El sistema federal ideado por los griegos “consistió en la unión de cada uno de los Estados para emprender tareas compartidas, pero sin recurrir a la fusión territorial en un único Estado centralizado y extenso, y la consecuente quiebra del orden de autonomía de los Estados”.<sup>6</sup> Esta liga de Estados soberanos, la Liga Helénica, tenía dos objetos primordiales, la defensa común y la conservación del intercambio comercial interestatal, mientras que cada Estado conservaba autonomía a su interior. Para Carl J. Friedrich, los griegos lograron combinar el autogobierno y gobierno compartido a partir de: i) la creación de un gobierno compuesto por los embajadores de los distintos Estados Helénicos; ii) el establecimiento de competencias limitadas en materia de defensa común e intercambio cultural y comercial interestatal. No obstante, este sistema federal o confederal no duró más de medio siglo debido a la formación de nuevas federaciones al interior, específicamente Atenas y Esparta.

Elazar encuentra las raíces de la idea federal en la Biblia. De acuerdo con el autor, el término federal se utilizó de manera teológica para describir la asociación entre el hombre y Dios, que más tarde dio forma a la idea de una relación o alianza federal, entre individuos y familias que condujo a la construcción de un cuerpo político, transformando así el concepto “federal” en un concepto explícitamente político.<sup>7</sup>

Así, de acuerdo con este autor, a lo largo de la historia encontramos diversas expresiones de pactos o modelos federales tales como las antiguas tribus de Israel que se rebelaron en contra del modelo faraónico; los grupos que en la Edad Media

---

<sup>6</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 5

<sup>7</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 5.

se rebelaron en contra del Sacro Imperio Romano; en la Reforma, los protestantes que fueron en contra de la jerarquía de la Iglesia Católica, entre otros.<sup>8</sup>

La fórmula de pactos confederales probablemente fue retomada en el desarrollo de las instituciones europeas, prolongándose a lo largo de la Edad Media. El Sacro Imperio Romano Germánico fue un antecedente confederal que se proyectó desde finales del año 900, hasta la Guerra de los Treinta Años (1648), propiciando la unidad entre las confederaciones alemanas del siglo XIX. Sin omitir que, en 1291, sucedió algo similar con la Confederación Helvética, hoy Suiza, cuya pluralidad de entidades territoriales y lingüísticas terminó unida a través de un pacto confederal.<sup>9</sup>

## 2. La Teoría federal y las Relaciones Intergubernamentales (RIG)

A nivel teórico, el federalismo se ubica en los aportes de los pensadores de los siglos XVI al XVIII, los cuales serán tomados como referencia años después, para la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América, primer Estado-nación que constitucionalmente estableció el federalismo como forma de organización política, institucional y administrativa de la soberanía popular estadounidense.

Los pensadores del constitucionalismo y la ciencia política, incluso de la económica, consideran a Johannes Althusius como el primer teórico del federalismo, debido a que él fue quien desarrolló las primeras ideas sobre la soberanía popular, la teoría de comunicación de bienes y, evidentemente, el federalismo, inspiradas en los movimientos de los cantones suizos, así como por la propia evolución del Sacro Imperio Romano Germánico (que terminaría unido también por pactos territoriales hasta conformar hacia fines del siglo XIX el Estado alemán, donde nació Althusius). La construcción de este teórico abrevia de la

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>9</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, "IV. El Federalismo Mexicano Actual", en Barceló Rojas, Daniel A., *et al.*, *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 207 y 208.

filosofía calvinista, que se oponía tajantemente a la autoridad irrestricta de la monarquía en general, y al poder de los reyes en particular.

En 1601 se publica el libro *Politica methodice digesta*, el trabajo más influyente de Althusius, y cuyas ideas más relevantes son: i) el Estado o la consociación pactada por varias comunidades de individuos *simbiontes* (entendiendo por simbiosis la necesidad del hombre de permanecer en sociedad para sacar un mejor provecho individual y colectivo), y ii) la comunicación de bienes del Estado para el beneficio social (entendiendo por comunicación, el reparto y la distribución -más o menos equitativa- de los bienes públicos). A partir de este teórico del federalismo, la comunicación de bienes consiste en la repartición común de los bienes del Estado, o como lo expresaba el propio Althusius: “la comunicación de bienes es aquella con la que los simbióticos entregan las cosas útiles y necesarias para la vida social, en común provecho de cada uno o de todos los simbiontes”.<sup>10</sup>

Otro de los fundadores de la teoría del Estado que secundó las aportaciones de Althusius fue Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, quien apoyado en la teoría de la división de poderes elaborada por el pensador inglés John Locke, define a la República federal como una convención política-económica de varios cuerpos políticos-sociales, cada uno con un gobierno autónomo, pero en su conjunto asociados a uno mayor. De modo que, bajo su definición, el federalismo implica “la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual [El propio federalismo] fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables [a saber, tanto a nivel federal como local, el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial]”.<sup>11</sup> Así, Montesquieu definió a la república federativa como “esta forma de gobierno [que] es una convención en función de la cual varios cuerpos políticos consienten volverse

---

<sup>10</sup> Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de los derechos humanos*, México, UNAM-CNDH, 2009, p.89.

<sup>11</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Federalismo, “Federalismo”, [Actualización: 20 de abril de 2006] en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm)



ciudadanos de un Estado más grande, que ellos desean formar”, *une société de sociétés*, sociedad de sociedades.<sup>12</sup>

Más tarde, hacia la década de 1830, y tras haber analizado la experiencia de la conformación del primer Estado federal, Alexis de Tocqueville afirmaría que la unión de cuerpos políticos independientes respondía a las necesidades de la sociedad en formación. Para Tocqueville, esta primera federación había sido el resultado del pacto para garantizar la protección comercial, la estabilidad económica y la seguridad externa e interna de los estados que conformaban la Unión. Asimismo, reconocía que el sistema federal se apropiaba, para provecho de las unidades federadas, de las ventajas que cada “pequeña nación” aportaba al conjunto.<sup>13</sup>

En suma, respecto a la teoría del federal, podemos concluir que Johannes Althusius, es considerado como el primer teórico del federalismo ya que establece que la continuidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que, no obstante, no pierden su individualidad y autonomía. Montesquieu, desarrolla la noción de “República Federativa” como modelo de reforma al despotismo existente en Francia, conceptualizándolo como un conjunto de repúblicas.<sup>14</sup>

Por su parte, podemos considerar como representantes del federalismo clásico a Alexander Hamilton, John Jay y James Madison quienes señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”<sup>15</sup>, caracterizado por la interrelación e independencia de las relaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De estos autores se desprende que el sistema federal no sólo es un proceso evolutivo sino, también, que está relacionado directamente con el constitucionalismo. Mientras que Alexis de Toqueville enfatiza

---

<sup>12</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Londres, Eyre & Spottiswood, 1964.

<sup>13</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*, México, Porrúa, 2012, p. 27.

<sup>14</sup> Mandujano Ramos, Nicolás, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010, pp. 24-25.

<sup>15</sup> Recuérdese que uno de los primeros lemas nacionales de Estados Unidos que hace referencia a la unión de las Trece Colonias fue *e pluribus unum*, frase en latín que significa “de muchos uno”.

que el primer Estado Federal fue formado con el fin de responder a las grandes necesidades de la época como: protección comercial, estabilidad económica y seguridad externa e interna, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Plantea como una de las características principales de Estados Unidos, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos.

No obstante, los avances de la discusión teórica de los siglos XVI a XVIII, en aquella época, la adopción del federalismo como forma de gobierno, no estaba entre las primeras opciones de tránsito entre el antiguo régimen y la vertiente constitucionalista posterior a las revoluciones en Europa y las Américas. De suerte que, el germen revolucionario de naturaleza federal logra consolidarse luego de la declaración de Independencia de las Trece Colonias y tras la promulgación de la Constitución fundadora de los Estados Unidos de América en 1787. A partir de este momento, los futuros regímenes federales marcarán la pauta de lo que se puede llamar la historia moderna del federalismo.

Durante la época descrita hasta este punto, la noción de relaciones intergubernamentales (RIG) únicamente aparece implícita en las relaciones internas del pacto federal y en la distribución de poderes. Sin embargo, es improbable que los federalistas clásicos tuvieran una idea clara sobre cómo se llevarían a cabo las relaciones entre las distintas esferas de gobierno.<sup>16</sup> La noción de relaciones intergubernamentales comienza a tomar fuerza a partir de 1930 tras la *Gran Depresión*, mientras que el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) como lo entendemos hoy en día surge hasta la década de 1960 producto de la búsqueda de opciones alternativas a los modelos de reparto de atribuciones hasta entonces intentado en los sistemas federales. A partir de entonces, se resaltarán la importancia de esta dimensión dinámica y flexible del federalismo que ofrece una variedad de modalidades de interacción entre los actores federales quienes deberán colaborar para numerosos propósitos. Bajo la premisa de que las políticas federales

---

<sup>16</sup> Benton, J. Edwin, "Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience", *American Review of Public Administration*, Vol. 50(6-7), 2020, p. 536.

se desarrollan más allá de estructuras y reglas formales y convergen entre la cooperación y el conflicto.<sup>17</sup>

### 3. Historia moderna del federalismo

Elazar explica que Estados Unidos inventó el federalismo moderno y añadió el término *federación* como una figura secundaria, la cual fue ampliamente replicada en otras latitudes durante el siglo XIX.<sup>18</sup> De acuerdo con Michael Burgess, el Estado federal o federación, como forma particular de asociación humana, tiene origen en la base moral del federalismo, de la cual se desprenden ciertas virtudes como el respeto, la tolerancia, la dignidad y el reconocimiento mutuo.<sup>19</sup> De este modo, una federación es un sistema de gobierno compuesto por entidades constituyentes fuertes y un gobierno general, cada uno de los cuales posee poderes delegados por el pueblo y se encuentra facultado para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de esos poderes.<sup>20</sup>

Para Barry Weingast, durante los últimos siglos, las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico marcado por la expansión colonial, tal como Holanda o el imperio británico. Estados Unidos de América por su parte, fundó su organización constitucional en este entramado federal. Sin embargo, todos los anteriores, compartieron la noción de un sistema político federal orientado al mercado, el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con un fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno

---

<sup>17</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics*, Ontario, Oxford University Press, 2015, p. 1.

<sup>18</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 7.

<sup>19</sup> Burgess, Michael, *Comparative Federalism. Theory and practice*, Nueva York, Routledge, 2006, p. 1.

<sup>20</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 7.

federal para confiscar la riqueza, tomando en cuenta de manera indispensable los postulados de la Constitución.<sup>21</sup>

Por su parte, Habërle pone el énfasis en la cultura como piedra angular de la construcción del Estado federal o federación. De acuerdo con este autor, la federación constituye una forma específica del Estado moderno de la cultura, por lo que es necesario repensar la teoría del Estado federal, así como la teoría de los elementos del Estado, a partir del derecho constitucional cultural, en cuanto “alma” del federalismo, pues la cultura contribuye mucho más a hacer un Estado que la economía, tanto a escala federal como local.<sup>22</sup> Antiguas reglas del constitucionalismo, entonces aplicado hacia el reparto equitativo de bienes en el territorio.

En contraste, Tanzi considera que “ningún país eligió originalmente ser ‘unitario’ o ‘federal’ sobre la base de una cuidadosa evaluación costo-beneficio de esa elección. Las ‘federaciones de hoy en día, incluyendo Argentina, Brasil, México, los Estados Unidos, India y algunos otros, se convirtieron en ‘federaciones’ por razones históricas o políticas, no económicas.”<sup>23</sup>

Independientemente del debate sobre si la economía, la política o la cultura pueden ser consideradas como la punta de lanza del Estado federal, es innegable que el modelo federal establecido en 1789 por Estados Unidos y basado en una serie de principios torales, no solo fue imitado por otros Estados, sino que, a consecuencia de ello, se desencadenó un duradero debate analítico sobre las implicaciones de lo “federal”. Así el precedente federal estadounidense se convirtió simultáneamente en un producto teórico y práctico.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Qian, Yingyi y Weingast, Barry R., “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, en *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 11, Número 4, Otoño 1997, pp.83-92.

<sup>22</sup> Habërle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. XLVIII.

<sup>23</sup> Tanzi, Vito. “Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica”, Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas. *18º Seminario Federalismo Fiscal 2015*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 5 de junio de 2015, p. 59.

<sup>24</sup> Burgess, Michael, *op. cit.*, p. 9.

Una característica de los Estados federales formados durante la última parte del siglo XIX y desarrollados durante el siglo XX, fue que entendieron a las RIG como arreglos institucionales para conducir la dinámica social y se basaron en prácticas autocráticas o burocracias patrimonialistas. Sin embargo, como se verá más adelante, la paulatina pérdida de los gobiernos de su capacidad para atender con éxito las demandas ciudadanas (no solo económicas, sino también políticas, sociales e incluso culturales) obligó a la reorganización de la administración pública y a la revaloración de las RIG como un mecanismo de “redistribución del poder y de los recursos públicos del gobierno”.<sup>25</sup>

#### *A. Oleadas históricas del federalismo*

En relación con la práctica del federalismo moderno, Anderson ubica dos oleadas históricas: la primera que va desde finales del siglo XVIII hacia principios del siglo XX y la segunda que abarca del siglo XX a la actualidad.<sup>26</sup>

Durante la primera oleada histórica de federalismo se crearon Estados federales a partir de confederaciones como es el caso de Estados Unidos y Suiza. Durante esta primera oleada también se conformaron los Estados federales de Alemania (1871), Canadá (1867) y Australia (1901). Por su parte, América Latina vio surgir durante el siglo XIX y principios del XX a cuatro federaciones (Argentina, Brasil, México y Venezuela). Mientras que, a partir de la desintegración de imperios europeos, surgieron diversas federaciones de las cuales solo perduraron India, Pakistán, Malasia, Nigeria y otras pequeñas federaciones.<sup>27</sup>

Por lo que hace a la segunda oleada histórica del federalismo propuesta por Anderson,<sup>28</sup> ésta se caracteriza por el surgimiento de nuevos Estados federales a

---

<sup>25</sup> Espejel Mena, Jaime (coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, Fontamara, 2015, pp. 7 y 8.

<sup>26</sup> Anderson, George, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, p. 26.

<sup>27</sup> Belau, Comores, Micronesia y San Cristobla y Nieves.

<sup>28</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 28.

partir de la caída del comunismo, así como a partir de la descentralización de Estados Unitarios, como es el caso de Bélgica (1993), Sudáfrica y España.<sup>29</sup>

La caída del muro de Berlín en 1989 marcó el colapso de un imperio, terminando con más de 40 años de Guerra Fría. Este evento histórico desencadenó las fuerzas democráticas y nacionalistas a lo largo del globo y desacreditó las prácticas y teorías políticas que durante mucho tiempo legitimaron la centralización del mando y control en nombre de abstracciones teóricas como el pueblo, la democracia y la nación. Además, no puede pasar desapercibido que, para esta época ya existían resultados comprobables de los modelos de reparto de competencias y RIG aplicados en otros sistemas federales (especialmente en el estadounidense donde las RIG cobraron especial importancia), por lo que la idea federal se perfilaba como una buena opción para la reconstrucción de redes o vínculos esenciales que ligaran a la ciudadanía con las nuevas instituciones. Por ello, a partir de este suceso, el federalismo cobró relevancia práctica y teórica al convertirse en un rico campo de investigación.<sup>30</sup>

### *B. El debate teórico del federalismo moderno*

A raíz del debate analítico sobre federalismo, destacan las aportaciones de Preston King en 1982, quien hace una escisión entre federalismo y federación como un esfuerzo de perfeccionamiento conceptual que permitiera precisión terminológica, pero evitara el escabroso dilema de la definición de federalismo como una condición *sine qua non* para su estudio.<sup>31</sup>

A partir de la teoría de King, puede definirse al federalismo como la recomendación y, en algunas ocasiones, la promoción activa del apoyo a la federación. Mientras que la federación, es definida por el autor en cita como un tipo

---

<sup>29</sup> Si bien España no está formalmente constituida como una federación, algunos autores como Eliseo Aja, la consideran un sistema federal debido a su grado de descentralización y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y las regiones autónomas. Véase: Aja, Eliseo, *Estado Autonomo y Reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

<sup>30</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *op. cit.*, p. 2.

<sup>31</sup> Burgess, Michael, *op. cit.*, p. 2.

particular de Estado, una forma organizativa o un hecho institucional distintivo, cuyo objetivo principal es dar cabida a las unidades constitutivas de una unión en el proceso de toma de decisiones del gobierno central, mediante un arraigo constitucional. Sin que obvie que, tanto el federalismo como la federación, se encuentran arraigados en un contexto determinado y por tanto su significado se encuentra determinado por éste.<sup>32</sup>

Así, la relación entre federalismo y federación es interminablemente simbiótica, pues el federalismo informa a la federación y viceversa. Sin embargo, al existir múltiples federalismos que difieren en su contenido y reflejan distintas configuraciones de patrones de división territorial y de poder, la relación entre federalismo y federación se vuelve compleja.<sup>33</sup>

Sin embargo, las RIG pueden fungir como un elemento de unidad entre división territorial y política toda vez que aluden “al conjunto de relaciones formales e informales de procesos y comportamientos federales, estatales y locales”<sup>34</sup>. De esta manera, al implicar la interacción de todos los ámbitos de gobierno, permiten la potencial e inminente participación de funcionarios y agentes políticos profesionales en la toma de decisiones.

Por ello, Burgess recomienda situar a los distintos federalismos en su propio entorno ya sea histórico, cultural, intelectual, filosófico, social, económico, jurídico e ideológico, con la finalidad de poder apreciar sus complejidades multidimensionales. Por otra parte, para entender a la federación como hecho institucional tangible sin reducirla a un mero producto final del federalismo, el autor hace hincapié en la necesidad de descubrir el propósito por el cual se rige la federación, lo que King denomina “autodirección consciente”, el cual actúa sobre el federalismo, ayudándolo a moldear y dar forma tanto a su expresión como a sus objetivos.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Espejel Mena, Jaime, “Las relaciones intergubernamentales: concepto y tendencias” en Espejel Mena, Jaime (coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, Fontamara, 2015, p. 36.

<sup>35</sup> Burgess, Michael, *op. cit.*, p. 2.

### C. El reparto de competencias y las RIG

Como forma de organización territorial, el federalismo implica la división de poderes y la distribución de facultades y competencias entre los órdenes de gobierno que constituyen la federación, es decir, limita y distribuye facultades entre la administración federal o central y regional o local. “Cada parte integrante resguarda su propia autonomía en el ámbito de sus competencias y las unidades subnacionales conservan además un sentido de cooperación que permanece siempre vigente, como propósito principal del pacto que las mantiene unidas”.<sup>36</sup>

Por su parte, las RIG se “definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”.<sup>37</sup> Así, en su acepción política se entienden como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores pertenecientes a los órdenes de gobierno que componen un sistema federal. Mientras que desde el punto de vista administrativo las RIG representan la interacción de organizaciones interdependientes.<sup>38</sup>

Bajo ese contexto, las unidades territoriales no se caracterizan como soberanas, si bien conservan su autonomía para poder coexistir, lo cierto es que, al permanecer federadas en torno a un ordenamiento constitucional común, la voluntad es soberana, pertenece al pueblo.<sup>39</sup> Sin embargo, el proceso federal no acaba con el establecimiento del sistema federal en la Constitución y la adopción de cierto modelo de repartición o separación de competencias, sino que continúa desarrollándose como “una tensión permanente entre el poder federal y los poderes locales, que luchan por una progresiva extensión de sus prerrogativas. De ahí que también se hable de una autonomía otorgada que se contrapone a la autonomía residual.”<sup>40</sup> Las federaciones se encuentran en constante evolución, a través del

---

<sup>36</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, *op. cit.*, p. 214.

<sup>37</sup> Espejel Mena, Jaime, *op. cit.*, p. 36.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>39</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, *op. cit.*, p. 214.

<sup>40</sup> *Idem*.



tiempo y a causa de factores como la creación de nuevas unidades constitutivas, el crecimiento urbano y demográfico, las variaciones en los sistemas económico, político y social, así como la presencia de nuevas tecnologías y el desarrollo económico y político global, sufren cambios constitucionales formales, así como variaciones en su división geográfica y territorial.<sup>41</sup> La realidad federal no es estática sino dinámica, por lo que su teoría y su práctica también lo son. En consecuencia, la forma en que se lleva a cabo el reparto de competencias y asignación de facultades entre las unidades constitutivas de la federación puede variar a lo largo del tiempo por lo que diversos modelos pueden ser empleados y combinados de acuerdo a las necesidades políticas, económicas y de gobernanza. Además, existe la posibilidad de que la distribución de competencias obedezca a criterios asimétricos que, si bien no suelen ser lo más común, otorgan cierta flexibilidad para responder a las demandas de descentralización de poder.<sup>42</sup>

Häberle propone una clasificación de los modelos federales de reparto de facultades basada preponderantemente en la experiencia estadounidense y alemana. Este autor distingue entre federalismo dual, cooperativo y competitivo y en cada una de estas categorías, podemos situar componentes de las RIG.<sup>43</sup>

#### a. Federalismo dual

De acuerdo con este autor, la formulación del federalismo dual puede atribuirse a Madison y se caracteriza por la clara separación entre el Estado federal y los estados federados. En aquel esquema dual, cada uno contaría con competencias y responsabilidades definidas y delimitadas de manera clara en el texto constitucional. En este esquema, la cooperación era excepcional, dado que cada uno actuaba de manera separada e independiente con frecuentes momentos de tensión entre ambos. Este modelo estuvo vigente en Estados Unidos desde su nacimiento como Estado federal hasta el siglo XIX, a partir del *New Deal*, cuando inicia la era de los programas nacionales, del *Welfare State* o Estado de Bienestar.

---

<sup>41</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 29.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>43</sup> Häberle, Peter, *op. cit.*, pp. LXI a LXIV.

Después de los estragos de la *Gran Depresión*, se buscaron en el sector público las respuestas que el privado no había sido capaz de otorgar, o al menos no de manera adecuada o aceptable. Comenzó a hacerse evidente que los viejos esquemas de RIG, altamente formalizados y legalizados, tenían que ser revalorados, o incluso reestructurados para hacer frente a los nuevos retos.<sup>44</sup>

#### b. Federalismo cooperativo

Al modelo de federalismo dual lo siguió el de federalismo cooperativo que se atribuye a Morton Grodzins, el cual enfatiza la necesidad de trabajo conjunto entre los órdenes de gobierno con el objetivo de brindar un mejor servicio a la población. La tensión, conflicto y enfrentamiento desaparecen y ceden el paso a la cooperación y las tareas abordadas de manera común. Este modelo surge también en Estados Unidos a partir de la Gran Depresión y de la mano con el Estado de Bienestar que implicó el ensachamiento de las facultades del Estado, particularmente de las competencias del gobierno central.

A partir de la experiencia del federalismo cooperativo estadounidense y tras la crisis del Estado de Bienestar, bajo la presidencia de Reagan, se comienza a implementar en ese país el llamado *New Federalism*, caracterizado por una drástica disminución de la injerencia del poder federal respecto de las relaciones intergubernamentales y la devolución de responsabilidades a los estados, dando paso al modelo estadounidense de relaciones intergubernamentales.

Así, mientras el viejo federalismo politizó las relaciones entre unidades constitutivas de la federación, el nuevo federalismo pone el acento en las RIG y presupone relaciones entre unidades constitutivas más allá del legalismo y el formalismo.<sup>45</sup>

#### c. Federalismo competitivo

En un intento de corregir parcialmente a los modelos federales anteriores, esto es, el dual y el cooperativo, surge el también llamado federalismo de

---

<sup>44</sup> Benton, J. Edwin, *op. cit.*, p. 537.

<sup>45</sup> Espejel Mena, Jaime, “Las relaciones intergubernamentales...”, *op. cit.*, p. 41.

competencia. Se basa en la defensa de los intereses rivales y contrapuestos entre los distintos órdenes de gobierno y entre las federaciones entre sí. Se consideró un medio para alcanzar la democracia al forzar a los Estados a atender a los intereses de sus electores y no a los propios. Tuvo como objetivo fomentar la innovación y eficiencia. El Estado federal surgió como el garante de la igualdad de competencia entre los gobiernos subnacionales, principalmente a través de subvenciones. En este modelo, las RIG se guían bajo un “principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos y la concentración de acciones bajo una misma línea de trabajo”.<sup>46</sup>

#### d. Sistemas federados

Respecto a las formas de reparto de poder público, los sistemas federados, los cuales no son considerados federaciones, pero tienen características federales, Watts<sup>47</sup> distingue diez formas: i) Las *uniones*, que son entidades que reconocen la diversidad e integridad de las unidades constituyentes, pero no ofrecen posibilidad alguna de crear un gobierno regional autónomo; ii) Las *uniones descentralizadas constitucionalmente*, que son sistemas unitarios, es decir, centrales que permiten la existencia de unidades subnacionales autónomas funcionalmente, pero son inferiores a la autoridad del gobierno central; iii) Las *federaciones*, que son entidades constituidas por unidades libres, autónomas y soberanas cada una con sus respectivos gobiernos, así como con capacidad para tratar directamente con los residentes en materia legislativa, administrativa y fiscal; iv) Las *confederaciones*, que son unidades políticas que forman un gobierno común para determinados fines de las unidades constituyentes, como son la defensa o la política económica común. Además, los gobiernos miembros de la confederación son más libres y fuertes que los de la federación, debido a que es necesaria la aprobación de todos para determinadas decisiones. El resto de los sistemas son: v) los *estados libres asociados*; vi) los *estados asociados*; vii) los *condominios*; viii) las *ligas*; ix) las *autoridades conjuntas funcionales* y, x) los *híbridos*.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>47</sup> Watts, Ronald. “Modelos de reparto federal de poderes”, en *Revista internacional de ciencias sociales*, 53, 1, No. 167, marzo 2001, pp. 23 a 32.

Como puede apreciarse, tanto para las federaciones como para los sistemas federales los arreglos de distribución de poder y competencias pueden realizarse a través de diversas formas sin que exista un modelo ideal o apropiado aplicable a todos. No es posible establecer una división precisa y generalizada para enlistar las funciones y competencias que deben ser asignadas al gobierno central y las que deben corresponder única y exclusivamente a los gobiernos subnacionales. Del mismo modo que, tampoco existe una forma ideal de combinar competencias delegadas, enumeradas, implícitas, exclusivas, concurrentes o reservadas en un Estado federal democrático.<sup>48</sup>

No obstante, sí existen elementos fundamentales para el éxito de las democracias federales. De acuerdo con Kincaid y Chattopadhyay, la continua consulta intergubernamental, la negociación al interior y fuera de las instituciones gubernamentales de las diferentes esferas de gobierno, así como los diversos mecanismos de participación ciudadana y garantías de transparencia, y nosotros agregaríamos, de fiscalización y rendición de cuentas, son indispensables.<sup>49</sup> Como se verá en el siguiente apartado, las condiciones globales actuales, obligan a reconocer el resultado positivo de las relaciones intergubernamentales. La cooperación intergubernamental es clave para la solución de problemas públicos. Si partimos de la premisa de que en una democracia federal todos los órdenes de gobierno se encuentran al servicio de todos los ciudadanos, se entiende por qué las relaciones intergubernamentales se convierten, como lo señala Tortolero Cervantes,<sup>50</sup> en una herramienta dentro de la caja federal que proporciona el dinamismo y flexibilidad necesarios para la atención de problemas de administración pública, con la ventaja de que éstas pueden ser tan informales o fluidas como lo decidan los órdenes de gobierno y lo requieran las circunstancias.

---

<sup>48</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *op. cit.*, p. 9.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, *Los "superdelegados" y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 2 y 20.

## II. FEDERALISMO EN LA ACTUALIDAD

A partir de las épocas moderna y posmoderna, el federalismo se ha convertido en un importante medio para atender, a través de políticas públicas, dos exigencias sociales. Por un lado, preservar o revivir las ventajas de las sociedades complejas, por el otro, la unión de sociedades que permita al mismo tiempo, el empleo común de recursos y el mantenimiento y refuerzo del carácter cultural distintivo de estas. Elazar denomina “revolución federalista” a este fenómeno expansivo del federalismo, toda vez que los acuerdos federales han sido ampliamente utilizados para integrar nuevas políticas que atiendan a la diversidad interna, a la vez que vinculan a las ciudades que conforman un país, permitiendo la obtención de ventajas económicas y en materia de seguridad.<sup>51</sup>

La “revolución federalista” fue especialmente evidente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzaron a proliferar nuevos pactos como aplicaciones posmodernas del principio federal tales como: acuerdos interestatales, ligas de estados, uniones, políticas consociacionales, tratados internacionales y comenzó la apertura de mercados comunes. Estas nuevas formas de aplicación del principio federal contribuyeron a una mejor comprensión de algunos elementos federales que ya habían sido abordados teóricamente. Así, pese a que ninguna de estas aplicaciones pueda ser considerada propiamente como especie de federalismo, todas ellas aplican principios federales en su constitución y gobernanza. Por ello, en 1987 Elazar ya pronosticaba que, en el futuro, nuevas aplicaciones del principio federal serían desarrolladas de manera adicional a los arreglos federales preexistentes evidenciando las múltiples caras del federalismo.<sup>52</sup>

A finales de la década de los noventa y principios de los 2000, el interés por el federalismo y la idea federal resurgió, impulsado por el reconocimiento de que los retos que enfrentan las políticas federales ya establecidas y las emergentes, podían ser abordadas a través del aprendizaje y el apoyo mutuos en un mundo cuya polaridad estaba más bien orientada a la preservación del postulado liberal del libre

---

<sup>51</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 6.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 7 y 8.

comercio y la disminución de las tensiones territoriales. De acuerdo con Carl J. Friedrich, hacia la segunda mitad del siglo XX, el federalismo ya se había convertido en un modo de gobernanza que se posicionaba entre la necesidad y la deseabilidad política.<sup>53</sup>

La necesidad del federalismo descansa sobre la exigencia de desarrollar nuevos modos de gobernanza intergubernamental que puedan realizar funciones que progresivamente se extiendan más allá de la competencia local o nacional, sin minimizar los pequeños espacios de autogobierno. Estos nuevos modos de gobernanza y órdenes de gobierno no pueden, ni deben ser impuestos por un poder central, sino más bien contruidos por la unión de las partes. La deseabilidad del federalismo radica en su compromiso para con la diversidad en contraposición a la homogeneidad, toda vez que, al ir delegando poderes hacia jurisdicciones de mayor alcance territorial, el federalismo promete no borrar a las pequeñas comunidades, villas, ciudades, provincias, estados, regiones, naciones o continentes.<sup>54</sup>

Al respecto, no debe pasar inadvertido que, a la fecha, más del 40% de la población mundial vive en 28 países que podrían caracterizarse por atender a principios federales, además de la población que vive en uniones cuasi federales (tal es el caso de la Unión Europea). Siete de los 8 países con territorios más extensos son formalmente federales. Sin que se omita que el federalismo ha sido el modelo adoptado en contextos de postconflicto (Europa del Este y África). Estos datos permiten dimensionar la enorme diversidad que implica el federalismo en la actualidad, por lo que lo pronosticado por Elazar se cumple al constatar que no existe una sola fórmula federal, sino que el federalismo tiene muchas caras. No obstante, pese a la diversidad de arreglos federales, todos ellos tienen en común ciertas características clave que dan lugar a la formulación de principios aplicables

---

<sup>53</sup> Friedrich, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and practice*, Nueva York, Preager, 1968.

<sup>54</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *op. cit.*, p. 7.

al federalismo actual, y dentro de estos principios, nos toca atender el papel de las RIG como elemento central de la negociación territorial.<sup>55</sup>

### 1. Características y principios

Para describir las características y principios generales del federalismo actual, partiremos de la definición propuesta por Kincaid y Chattopadhyay, para quienes el federalismo implica tanto una estructura como un proceso de gobernanza que establece la unión sobre la base del consentimiento, al mismo tiempo que preserva la diversidad al unir constitucionalmente comunidades políticas separadas, dentro de un sistema de gobierno limitado, pero que abarca todo. En el federalismo existe la división de poderes y las facultades compartidas entre el gobierno general quien tiene responsabilidades a nivel nacional y/o mundial y, los gobiernos subnacionales y/o regionales. Tanto el gobierno central como los subnacionales o, en su caso, los gobiernos de las partes constituyentes de la federación cuentan con autoridad constitucional para legislar directamente en nombre de su ciudadanía y en contraparte también tienen amplias responsabilidades y autonomía locales para cumplir con sus obligaciones, en armonía con las políticas federales. Esta división de poderes y reparto de facultades tiene como finalidad la protección de la autoridad de ambos órdenes de gobierno, así como la preservación de la existencia de sus respectivas comunidades. Por lo tanto, para los autores en cita, una federación democrática es una república de repúblicas, que pone el acento en la asociación y la cooperación para el bien común, al mismo tiempo que permite la diversidad y la competencia para fomentar la libertad y la eficiencia.<sup>56</sup>

Como podrá observarse, la descripción proporcionada por los miembros del *Forum of Federations* es lo suficientemente amplia como para abarcar distintas caras del federalismo. A continuación, se enlistan las características clave que permiten identificar a un sistema federal de conformidad con las notas distintivas de

---

<sup>55</sup> Kincaid, John (ed.), *A research agenda for Federalism Studies*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 1 y 2.

<sup>56</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, et al, (eds.), *The Forum of Federations Handbook...cit.*, p. 8.

las RIG. En este caso, nos basaremos en la propuesta de George Anderson<sup>57</sup> para señalar las características comunes a todos los federalismos:

#### A. Órdenes de gobierno

Los sistemas federales cuentan con al menos dos órdenes de gobierno. El general, para todo el país y otro para las regiones. La denominación de los gobiernos regionales puede variar (provincias, estados, länder, comunicades, territorios), por lo que en el ámbito académico se hace referencia a ellos como gobiernos subnacionales. Cada uno de estos órdenes tiene una relación electoral directa con su ciudadanía. Sin que se omita mencionar que, en algunos casos, los Estados federales reconocen constitucionalmente un tercer orden de gobierno, el municipal o local (Brasil y Nigeria).

De acuerdo con Anderson la existencia de al menos dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, constituye la esencia del federalismo.

#### B. Constitución

El pacto federal que da origen a una federación se encuentra establecido en una Constitución escrita que, por lo general, posee un sistema rígido de reforma que impide que ciertas secciones sean reformables de manera unilateral por parte del gobierno central. Así, las reformas de gran calado que afectarán a las unidades constitutivas de la federación requerirán del consenso sustancial entre estas y el gobierno central.

Dentro del texto constitucional también se prevén al menos: a) la distribución formal de las facultades legislativa y ejecutiva, b) la asignación de ingresos para cada orden de gobierno, asegurando algunas áreas de genuina autonomía para cada uno.<sup>58</sup> Estas pautas distributivas dan origen a los múltiples federalismos dentro

---

<sup>57</sup> Anderson, George, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>58</sup> Blindenbacher, Raoul y Koller Arnold (eds.), *Federalism in a changing world – Learning from each other*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2002, p.10.



de los Estados federales, esto es, federalismo laboral, administrativo, fiscal, judicial, educativo, en salubridad, entre otros.

### *C. Autonomía legislativa*

El texto constitucional atribuye formalmente poderes legislativos a los distintos órdenes de gobierno, garantizando una cierta autonomía para cada orden, pudiendo variar en cada caso la amplitud del poder otorgado a cada esfera competencial. Ahora bien, existen diversas materias que por sus implicaciones requieren de la participación conjunta de más de un orden de gobierno, dando lugar al establecimiento de facultades concurrentes. Es justamente en la necesidad del correcto desempeño de las facultades concurrentes donde se puede ubicar en antecedente de las RIG. Los mecanismos y procesos utilizados para ello se analizan en el siguiente capítulo.

### *D. Representación de las unidades constitutivas*

Generalmente, existe una organización especial encargada de la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave, tal es el caso de la Cámara Alta. Esto permite la participación local o regional en la toma de decisiones a nivel central, procurando dotar a las unidades constitutivas de menor tamaño, de un mayor peso que el que por su dimensión poblacional le correspondería.

### *E. Árbitro en los conflictos constitucionales*

Para la resolución de conflictos constitucionales entre los órdenes de gobierno, las federaciones designan un árbitro, un procedimiento y, en su caso, instituciones que faciliten el restablecimiento de las relaciones entre los gobiernos. Por lo general, se establece un Tribunal, pero también puede implicar referéndums o una Cámara Alta.

Junto a estos mecanismos formales del federalismo, nuestra investigación se interesa en otra clase de mecanismos intergubernamentales, que se desprenden de formas que otorgan mayor flexibilidad a los actores para solucionar conflictos entre estas esferas de gobierno, especialmente en materia de reparto de recursos en el territorio. Pero para poder abordar aquellos mecanismos, tendremos que entender

primero algunas de las características antes señaladas, que nos permitirán identificar los principios clave del federalismo actual que se refieren a las RIG:

#### *F. Estructura dual*

En correlación con lo que Anderson considera la característica esencial del federalismo, esto es, la existencia de más de un orden de gobierno, el principio de estructura dual enfatiza que el federalismo se trata de una unión de dos o más órdenes de gobierno que, pese a su asociación, conservan su autonomía, pero se asocian en ámbitos de competencia común para el logro eficiente de las funciones estatales. De tal forma que las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno se caracterizan por su independencia y no por una subordinación al gobierno superior.

#### *G. Subsidiariedad*

La subsidiariedad es un principio basado en las ideas del padre teórico del federalismo, Althusius, que más tarde fue desarrollado por la doctrina católica. La construcción de la noción de subsidiariedad tiene una amplia historia, no obstante, algunos elementos más actuales conducen a su positivación en el Tratado de la Unión Europea. En este instrumento se pretendía incorporar la noción de subsidiariedad al llamado principio de atribución. A partir de ello, la subsidiariedad se comprendió en un primer término, en el plano de asignación de competencias más allá de los poderes expresamente conferidos a alguna de las esferas territoriales, con la finalidad de determinar si el ejercicio de cierta potestad debía ser considerada como exclusiva o compartida. En un segundo plano, a partir de este principio se aclara que, “no solo se debía entender si los Estados individualmente eran los mejor situados para ejercer la competencia, sino que también se debía determinar cuáles de los fines del Tratado debían ser efectivamente puestos en marcha por tales instancias”.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, “Un principio de subsidiariedad para México. ¿Otra maniobra para centralizar el poder?” en Astudillo, César y Casarín León, Manilio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 626.

El principio de subsidiariedad cumple con una doble función, esto es, la de legitimación política y como principio operacional. Por un lado, la subsidiariedad propone una esfera competencial que concentra sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas en donde su acción es más eficaz que la del conjunto de las partes, fortaleciendo la integración comunitaria en caso de federaciones, o bien, en sistemas federados, para regionalizar a los estados miembros. Por el otro, el principio operacional se asocia con el criterio de eficiencia económica y limita las competencias de la comunidad a las áreas en que ésta pueda probar que su intervención está justificada.<sup>60</sup>

Siguiendo a Gamper, Häberle señala que el principio de subsidiariedad dota de un valor adicional al federalismo. Si partimos de la afirmación de Anderson sobre que el rasgo esencial del federalismo consiste en la existencia de más de un orden de gobierno con ciertos grados de auténtica autonomía respecto de los otros, la subsidiariedad adereza este rasgo esencial estableciendo que el gobierno compartido entre los diversos órdenes debe atender a criterios de eficiencia, adecuación e interés. En clave de RIG, la flexibilidad inducida al sistema puede provocar que dentro de un orden de gobierno compartido que concilia al autogobierno de las entidades territoriales, se ejerzan ciertas facultades y competencias si su ejercicio es en interés del equilibrio entre ambos intereses, y porque garantiza el mejor y más eficiente ejercicio de éstas. Bajo esas circunstancias, el reparto competencial y la asignación de atribuciones por sí solos no son garantía del cumplimiento de los criterios de idoneidad que el principio de subsidiariedad agrega a este rasgo esencial del federalismo.<sup>61</sup>

#### *H. Solidaridad*

El federalismo, dada su estructura dual anteriormente señalada, implica la coexistencia de una pluralidad de centros de producción de poder responsables de la expedición de normas jurídicas con ámbitos territoriales de validez distintos. Los diferentes órdenes de producción de poder están marcados por heterogeneidades

---

<sup>60</sup> Mandujano Ramos, Nicolás, *op. cit.*, p. 24.

<sup>61</sup> Häberle, Peter, *op. cit.*, p. LII.

regionales y por necesidades de preservar determinadas particularidades territoriales. Por ello, uno de los retos que enfrentan es alcanzar la aspiración de unidad con diversidad o unidad en la diversidad, para así posibilitar la manifestación de la autonomía de sus unidades compositivas y la expresión de sus particularidades territoriales, evitando eventuales conflictos que pongan en riesgo la preservación del pacto federal.<sup>62</sup>

Bajo esa premisa, de acuerdo con Contipelli la solidaridad es el valor que propone ayuda y respeto recíproco entre unidades constitutivas, posibilitando el desarrollo interterritorial equilibrado de los diversos espacios de manifestación y garantizando la protección jurídica de rasgos histórico-culturales que contribuyan a la formación del pacto asociativo territorial. Así, la solidaridad se convierte en el denominador de las relaciones de implicación recíproca entre los valores de libertad (diversidad) e igualdad (unidad), al mismo tiempo que fundamenta y enmarca los esquemas institucionales y el contenido del actuar de los mecanismos de comprensión mutua y cooperación recíproca intergubernamental.<sup>63</sup>

El autor en cita enfatiza que no se debe obviar que la comprensión mutua predicada por el principio de solidaridad, se encuentra guiada por la ética de reciprocidad, en la cual los sujetos relacionados deben tener en cuenta la prestación y recibimiento de auxilio de la totalidad del sistema en que están inmersos, de modo que quien realiza la acción solidaria, realiza un sacrificio en beneficio de otro, mientras que el beneficiario, se debe esforzar por solucionar las causas que originaron la acción solidaria, para que el resultado se dirija para el todo. En la medida en que el beneficiario soluciona la causa que originó la acción solidaria, además de salir de su condición de hipo-suficiencia, deja de requerir sacrificios de su benefactor, dando oportunidad a otros para recibir beneficios, o incluso, volviéndose prestador de auxilio.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Contipelli, Ernani, *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, Editorial Comares, 2015, pp. 8 y 9.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 25 a 39.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 53.

### *1. Competencia*

En una federación resulta indispensable que las unidades componentes cuenten con capacidad normativa, esto es, un propio poder legislativo, toda vez que en ausencia de este no podrían desarrollar políticas propias ni disponer de un aparato administrativo que les permita ejecutarlas.<sup>65</sup>

La autonomía política equivale a tener voluntad propia, y la voluntad dentro de un Estado democrático se manifiesta a través de la ley, por lo tanto, si las unidades constitutivas de la federación no cuentan con la atribución de crear derecho, no hay Estado federal.<sup>66</sup>

### *2. Relevancia*

Anteriormente se señaló que después de la Segunda Guerra Mundial surgió la llamada “revolución federalista” y que, a finales del siglo XX e inicios del XXI hubo un resurgimiento del interés en torno al federalismo y los modelos o sistemas federales.

De acuerdo con Watts, en lo que va del siglo XXI tres innovaciones han surgido en la aplicación de la idea federal: 1) la creación de híbridos que combinan de forma interesante las características de la confederación y la federación (Unión Europea); 2) la creciente tendencia entre las federaciones de volverse miembros constitutivos de federaciones incluso más amplias como organizaciones supra-nacionales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN); y 3) la tendencia contemporánea de aceptar las asimetrías constitucionales en las relaciones de las unidades constituyentes de las federaciones, o bien, entre las unidades de las organizaciones supra-nacionales como un medio facilitador de la integración política.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Habërle, Peter, *op. cit.*, p. LV.

<sup>66</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, p. 967.

<sup>67</sup> Watts, Ronald L., *The federal idea and its contemporary relevance*, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2007, pp. 15 a 17.

Kincaid y Chattopadhyay consideran que la efervescencia federalista hoy en día es más amplia que nunca dado que el federalismo es uno de los elementos clave de las discusiones y debates sobre democratización, descentralización, mercantilización, protección de derechos y libertades, así como de garantías de las minorías. De acuerdo con estos autores, el interés actual acerca del federalismo surge como una reacción en contra de la era de los Estados-nación altamente centralizados, que se caracterizaron por ser opresivos al interior y agresivos al exterior.<sup>68</sup>

Los países federales obtienen una puntuación media superior a la de los países no federales en cuanto a democracia, protección de derechos y desarrollo humano. Por ello, no es gratuito que a menudo se atribuyan virtudes al federalismo asociadas con los temas mencionados, olvidando que el federalismo tiene muchas caras, por lo que no es siempre la mejor opción y no existe una versión ideal u óptima de éste. Si bien el federalismo puede parecer especialmente idóneo para Estados democráticos con ciertas características como lo son: amplia población y extensión territorial, heterogeneidad poblacional, concentración regional, entre otras, lo cierto es que para alcanzar los propósitos de unidad en la diversidad y un modelo efectivo de autogobierno y gobierno compartido, es necesario un esfuerzo significativo de la población con el conjunto del país, así como de comunidades políticas activas y comprometidas.<sup>69</sup> De lo contrario, el federalismo también puede ser un modo de gobierno difícil de crear y mantener a lo largo del tiempo, especialmente en los países poscoloniales caracterizados por profundas divisiones étnicas, lingüísticas o religiosas.<sup>70</sup>

Al respecto, tanto Anderson como Tortolero Cervantes destacan la utilidad del federalismo como una herramienta para un gobierno democrático. Incluso, este último explica que el federalismo provee de una caja de herramientas variables y adaptables “donde pueden caber múltiples mecanismos para resolver cómo se

---

<sup>68</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook...*, *cit.*, p. 6.

<sup>69</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 30.

<sup>70</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et al*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook...*, *cit.*, p. 7.

reparte el poder a cada espacio territorial, aprovechando los avances no sólo jurídicos, sino también financieros, tecnológicos, económicos, científicos y de capacidades instaladas a través del tiempo a lo largo y ancho de las federaciones”.<sup>71</sup>

Así, dentro de la caja de herramientas federales, las RIG, pueden ser aprovechadas para la solución de potenciales conflictos derivados de fenómenos actuales tales como el multilingüismo, multiculturalismo, multinacionalidad, multireligiosidad, etc.<sup>72</sup>

#### *A. Federalismo y Democracia*

El federalismo, a partir de su incorporación al cuerpo federal, otorga a las pequeñas unidades una protección de las minorías, además fortalece la libertad política y las posibilidades de colaboración entre individuos y pequeños grupos, por lo que se contrapone con una visión absolutista de la democracia. La tesis de la dominación absoluta e ilimitada de la mayoría se opone a los principios federales. En el Estado constitucional, el federalismo constituye un elemento fortalecedor de sus efectos más positivos. Es así como la democracia y el gobierno constitucional son condición indispensable y primaria para la efectividad de un sistema federal operativo.<sup>73</sup>

Por regla general, la democracia y el Estado de Derecho son prerequisites del federalismo, toda vez que los regímenes no democráticos no suelen permitir la auténtica autonomía de las unidades constitutivas.<sup>74</sup> No obstante, el federalismo no siempre ha sido sinónimo de regímenes democráticos, toda vez que bajo el modelo confederal o federal se han escondido formas de funcionamiento autocrático (Rusia, Pakistán o Venezuela), que, a pesar de las presiones internacionales, no logran salir de la lógica autoritaria. Por ello, el éxito del binomio federalismo-democracia depende de una combinación muy compleja de condiciones sociales, políticas,

---

<sup>71</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 105.

<sup>72</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, *Los “superdelegados” y la caja de herramientas...*, *cit.*, p. 2 y 20.

<sup>73</sup> Habërle, Peter, *op. cit.*, pp. LI y LII.

<sup>74</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 22.

culturales y económicas, situadas en un escenario en el que convergen derecho y política.<sup>75</sup>

Algunos estudios actuales sobre la relación entre federalismo y democracia se enfocan en “comprender si el primero obstaculiza o fortalece a la segunda, en determinar si el federalismo contribuye a una mayor representación de los ciudadanos y a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes cuando se celebran elecciones a nivel subnacional, o si la representación de los intereses subnacionales puede afectar el funcionamiento de la democracia a nivel nacional.”<sup>76</sup>

### *B. Federalismo y Descentralización*

Generalmente, los Estados federales se encuentran ubicados dentro de la categoría de Estados descentralizados por presentar una estructura dual. Lo anterior implica cierto nivel de autonomía política y, en ocasiones, incluso de soberanía (cuando estamos ante un sistema federal) para las unidades constitutivas del pacto federal. Por lo que el federalismo implica un acuerdo policéntrico cuya distribución constitucional del poder no puede ser alterada de manera unilateral ni por el gobierno central ni por los subnacionales.<sup>77</sup>

La descentralización tiene que ver con la eficiencia administrativa y la eficacia funcional en un sistema generalmente unitario.<sup>78</sup> Implica que un poder central tiene autoridad para descentralizar o delegar responsabilidades funcionales, fiscales, y/o administrativas a los niveles inferiores de gobierno. Esta autoridad descentralizadora lleva aparejada la autoridad para re-centralizar el poder.<sup>79</sup>

En principio, un sistema federal puede estar más o menos centralizado constitucional y políticamente que un Estado unitario descentralizado. En un sistema federal la descentralización puede producirse cuando el gobierno central

---

<sup>75</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, “IV. El Federalismo Mexicano Actual”, *cit.*, pp. 215 y 216.

<sup>76</sup> Cano Álvarez, Carla Mariana Isolda, *Federalismo y Política Fiscal*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2014, p. 14.

<sup>77</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak , *et al*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook....*, *cit.*, p. 12.

<sup>78</sup> *Idem*.

<sup>79</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.* p. 34.



transfiere parte de sus propios ingresos, o cuando delega autoridad de ejecución o bien, cuando asigna responsabilidades administrativas a los gobiernos subnacionales. Por ello, la distinción entre federalismo y descentralización, se torna borrosa cuando, por ejemplo, en un Estado unitario, un nivel inferior de gobierno persigue garantías de autonomía de naturaleza federal; o bien cuando los gobiernos subnacionales en un sistema federal consideran que sus poderes de autogobierno están siendo erosionados por el gobierno central y reemplazados por mera discreción administrativa.<sup>80</sup>

Elazar explica la descentralización en el federalismo, a partir del concepto de no-centralización. Así en un sistema político no-centralizado como lo son los Estados federales, el poder se reparte entre distintos órdenes de gobierno y no puede ser legítimamente centralizado o concentrado en uno solo, sin que ello implique la ruptura de la estructura y del espíritu constitucional federal. El autor en cita ilustra la no-centralización a través de una matriz de gobiernos, en donde la distribución de poderes se lleva a cabo de tal forma que el orden de prelación de los distintos órdenes de gobierno no puede ser fijo. En la matriz federal no hay centros de poder superiores o inferiores, solo arenas más o menos grandes de decisión y acción política. Conceptualizar la distribución de competencias en una federación utilizando este modelo de matriz, permite visualizar la repartición de poderes más bien como una carga diferenciada en distintos ámbitos y para la atención de diferentes propósitos, sin que la carga diferenciada de atribuciones o facultades genere un desequilibrio.<sup>81</sup>

### *C. Federalismo y Diversidad*

A menudo las federaciones se caracterizan por tener composiciones sociales muy variadas. Si bien existen federaciones con poblaciones relativamente homogéneas en las que los ciudadanos comparten un fuerte sentido de identidad nacional dominante, otras pueden ser muy diversas. Por lo general, la unidad

---

<sup>80</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak , *et al*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook...., cit.*, p. 13.

<sup>81</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, pp. 36 y 37.

representa un importante reto tratándose de países con concentraciones regionales de población que presenta importantes divisiones de identidad en términos de clase, lengua, etnia, religión, entre otros. En estos casos, dado que sus ciudadanos se identifican con objetivos y opiniones distintos, su identidad parece incompatible con la identidad nacional. Esta heterogeneidad suele generar tensiones y conflictos que ponen en riesgo la unidad nacional y que incluso aumentan la posibilidad de movimientos separatistas.<sup>82</sup>

Para Anderson el reto de la unidad radica en promover una “nacionalidad política positiva que los ciudadanos sientan compatible con sus otras identidades en un clima de tolerancia y acomodación.”<sup>83</sup> De modo que la aceptación de la diversidad como valor nacional refuerce la unidad de la federación. En ese sentido, Tortolero Cervantes, remarca que la diversidad constituye la fortaleza del modelo federal, pues el federalismo surge “como esquema que garantiza una más amplia unidad y confianza respecto del pacto que mantiene integradas a todas las partes de un conjunto territorial. La pluralidad hace la fuerza”.<sup>84</sup>

Cabe señalar que la acomodación de la diversidad humana no es un reto particular del federalismo, sino del mundo en general. El florecimiento de identidades culturales, religiosas y nacionalismos, han creado conflictos en todo el mundo. La solución equitativa y democrática de éstos requerirá a menudo acuerdos de carácter federal negociados dentro del Estados-nación y entre ellos.<sup>85</sup>

Como podrá advertirse del análisis realizado en el presente capítulo, el estudio del federalismo actual conlleva cierta complejidad. Como actor moldeador del comportamiento político, el federalismo implica el análisis de temas escabrosos que acarrearán cierta carga emocional, fundamentos morales y amorales, diversidad social, individualidad, identidades colectivas y beneficio económico.<sup>86</sup> Además, el federalismo actual se caracteriza por una doble naturaleza. Por un lado, una

---

<sup>82</sup> Anderson, George, *op. cit.*, pp. 95 a 97.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>84</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, “IV. El Federalismo Mexicano Actual”, *cit.*, p. 217.

<sup>85</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, et al, (eds.), *The Forum of Federations Handbook...*, *cit.*, p. 14.

<sup>86</sup> Burgess, Michael, *op. cit.*, p. 1.

naturaleza multifacética que abarca toda la gama de la experiencia humana al tratarse de un tema constitucional, político, social, económico, cultural, legal, filosófico e ideológico. Y, por el otro, una naturaleza comparativa, pues cada vez son más los Estados, sistemas y modelos federales utilizados a lo largo del mundo. Podría considerarse que el federalismo es un objetivo siempre en movimiento,<sup>87</sup> por ello, las RIG se convierten en el aspecto operacional vital de su funcionamiento. Las interacciones dinámicas e informales entre los órdenes de gobierno y unidades constitutivas de una federación o sistema federal, se convierten en el adhesivo que une las piezas inconexas del federalismo al construir redes de comunicación que permitan la producción de resultados significativos y útiles.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Kindcaid, John (ed.), *A research agenda... cit.*, p. 5.

<sup>88</sup> Wright, Deil S., "Intergovernmental Relations: an Analytical Overview", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 416, Intergovernmental Relations in America Today, Noviembre, 1974, Sage Publications, Inc., p. 2.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

*Son seres humanos dotados de un cargo los que realmente determinan cuáles serán las relaciones entre las unidades de gobierno. Por lo tanto, el concepto de las relaciones intergubernamentales tiene que ser necesariamente formulado en gran medida en términos de relaciones y comportamiento humanos.*

**William F. Anderson**

Como se abordó en el capítulo anterior, la interacción entre las unidades constitutivas de una federación es inevitable y necesaria para el funcionamiento de un modelo federal. No obstante, el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) fue del interés de los académicos (preponderantemente estadounidenses) a partir de la década de 1930 y su estudio comparado fue desarrollado a partir de la década de 1960. En un inicio, las RIG fueron consideradas principalmente como un tema concerniente a la arena política y el interés se centró en la práctica formal de éstas.

Sin embargo, con el paso de los años y tras el fracaso de los gobiernos centrales para atender el grueso de las necesidades de la población ante escenarios de crisis, las RIG se situaron como una ventana de oportunidad para inyectar dinamismo y flexibilidad a los modelos federales demostrando el impacto de estas interacciones entre niveles de gobierno para la obtención de resultados en el desarrollo de políticas públicas.

A lo largo de este capítulo se pretende explicar el desarrollo teórico de las RIG como objeto de estudio, así como los distintos mecanismos y procesos a partir de los cuales se llevan a cabo. A partir de ese elemento, nuestro trabajo se centrará en el análisis en las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) como herramienta del federalismo fiscal mexicano.

## I. FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Las relaciones intergubernamentales (RIG) son consideradas como el aspecto operacional más vital del federalismo. La interacción entre órdenes de gobierno y unidades constitutivas es inevitable y por ello las RIG son omnipresentes. Si como se estableció en el capítulo primero, consideramos que el federalismo es el término genérico para lo que puede denominarse relaciones de *self-rule/shared-rule*, autogobierno y gobierno compartido,<sup>89</sup> la gobernanza dentro del federalismo requiere forzosamente de negociación entre los distintos centros de poder. En el arreglo federal ningún orden de gobierno está constitucional o políticamente autorizado para monopolizar la toma de decisiones o imponerse de manera unilateral. Por ello, las RIG se convierten ya sea en un lubricante o en un motivo de fricción para cualquier máquina federal,<sup>90</sup> y por ello, en una importante herramienta dentro de la caja de herramientas federales.<sup>91</sup>

Los Estados, tanto federales como unitarios, implican realidades complejas en las que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio; esta situación de interdependencia da lugar a las RIG. "Los vínculos auténticamente relevantes entre las organizaciones implicadas en la prestación de servicios no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada".<sup>92</sup> Las RIG no ocurren de manera exclusiva en Estados o sistemas federales, sin embargo, la estructura dual de este tipo de organizaciones territoriales y políticas, refuerza la interdependencia volviendo inevitable y acentuada la necesidad de RIG. La necesidad de RIG es especialmente notable cuando los gobiernos subnacionales gestionan muchos programas sociales, cuando se establecen diversas materias concurrentes en las leyes generales, o bien, cuando las unidades constitutivas

---

<sup>89</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 14.

<sup>90</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. xiii.

<sup>91</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, *Los "superdelegados" y la caja de herramientas...*, *cit.*, p. 2 y 20.

<sup>92</sup> Agranoff, Robert, "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías" en *Política y Sociedad*, num. 13, Madrid, 1993, p. 88.

dependen financieramente de los recursos del gobierno central.<sup>93</sup> Así, las RIG son un fenómeno universal que puede encontrarse en cualquier lugar en que exista interacción e interdependencia en el desarrollo y ejecución de políticas públicas y programas.<sup>94</sup> El concepto analítico de RIG “describe el contexto y los factores conducentes a la elaboración de políticas, mientras que el concepto de RIG como red de relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos mediante los cuales se organiza la elaboración de la política pública”.<sup>95</sup>

Las formas, medios y canales a través de los cuales se llevan a cabo estas interacciones de negociación pueden adquirir diversas modalidades, incluir distintos procesos e instituciones y enfocarse al cumplimiento de una amplia gama de propósitos como lo son: a) el intercambio de información; b) la distribución de competencias y facultades; c) la asignaciones de roles específicos en caso de competencias concurrentes; d) la provisión de servicios públicos; e) la creación de instituciones conjuntas, así como f) la batalla por las potestades tributarias.<sup>96</sup>

Las RIG pueden realizarse a través de mecanismos formales establecidos en el marco legal y/o constitucional, o a través de acuerdos informales *ad hoc* a las situaciones que las propicien. Además, las RIG pueden ser tan fluidas como lo decidan los órdenes de gobierno y lo requieran los objetivos de estas, lo que las convierte en una herramienta dinámica y flexible.<sup>97</sup> No obstante, no debe pasar desapercibido que las RIG no necesariamente tienen siempre una naturaleza cooperativa que tenga como objetivo la consulta, coordinación, colaboración o la toma de decisiones conjunta, sino que en ocasiones las RIG pueden implicar procesos conflictivos y tensos de colusión, competencia, control e incluso coerción.<sup>98</sup>

Pese a que las RIG constituyen una parte integral del federalismo y una importante oportunidad de negociación, coordinación, colaboración y flexibilidad en

---

<sup>93</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 87.

<sup>94</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 14.

<sup>95</sup> Espejel Mena, Jaime, “Las relaciones intergubernamentales...”, *op. cit.*, p. 24.

<sup>96</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 442.

<sup>97</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 88.

<sup>98</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 1.

la ejecución de programas y políticas y, en general en la gobernanza, las RIG continúan siendo un tema poco explorado y en ocasiones menospreciado. La mayor parte de la literatura al respecto se centra en la experiencia norteamericana del *New Federalism* la cual, como se verá a continuación, pareciera que pretender reemplazar el modelo federal con el modelo las RIG.

### 1. El origen de las RIG

El uso del término relaciones intergubernamentales en la literatura de la administración pública se remonta a la década de 1920 cuando los estudiosos de los sistemas federales se dieron a la tarea de encontrar el marco conceptual más adecuado a partir del cual abordar el análisis de las dimensiones de los sistemas federales. En su mayoría, este debate se centró en la elección de la terminología más adecuada y se dividió entre quienes preferían el uso del término federalismo y aquellos que abandonaban dicha terminología para reemplazarla por la de relaciones intergubernamentales.<sup>99</sup>

Hacia la década de 1960 William Anderson definió las RIG como un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y nivel en el sistema federal. En adelante, Deil Wright se convertiría en el principal exponente de las RIG, marcando el inicio de un estudio serio sobre la administración del sistema federal, sobre todo del americano, de manera separada del clásico estudio de las dimensiones legal y constitucional del federalismo. Wright enfatiza que el término RIG debe alertar acerca del intercambio múltiple, conductual, continuo y dinámico que ocurre entre los diversos funcionarios públicos que forman parte del sistema político.<sup>100</sup> De este modo, se comenzó a prestar atención a las realidades políticas y administrativas de un gobierno que se encontraba en expansión y el análisis dejó de centrarse en las cuestiones meramente legalistas y constitucionales.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 14.

<sup>100</sup> Wright, Deil S., *op. cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>101</sup> Elazar, Daniel Judah, *op. cit.*, p. 14.

Las primeras alusiones al término de relaciones intergubernamentales (RIG) fuera del ámbito académico datan de las décadas de 1930 y 1940 cuando el término RIG fue utilizado en un artículo sobre gobierno nacional y municipal del profesor Clyde F. Snider, así como por los profesores William Anderson y W. Brooke Graves. Este último editó en 1940 un anuario titulado *Intergovernmental Relations in the United States*, en el que curiosamente no se definía a las relaciones intergubernamentales.<sup>102</sup>

En la década de 1950 el término RIG comenzó a popularizarse en Estados Unidos a raíz de que el Congreso lo utilizó en 1953 con la creación de la Comisión de Relaciones Intergubernamentales (Kestnbaum Commission) y más tarde en 1959 con la Comisión Permanente de Asesoría en materia de Relaciones Intergubernamentales. Para las décadas de 1960 y 1970 el término ya era utilizado de manera generalizada debido a que, tanto a nivel nacional como local, los congresos lo utilizaron para establecer oficinas y personal administrativo para tratar exclusivamente asuntos relacionados con RIG.<sup>103</sup>

## 2. Los rasgos distintivos de las RIG (Wright)

Retomaremos los rasgos característicos de las RIG señalados por Wright en 1975,<sup>104</sup> quien parte de la definición elaborada por William Anderson de 1960. Los aportes de Wright serán complementados con algunos elementos de las RIG expuestos en la obra *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics* (2015), los cuales permitirán contextualizar las RIG en la actualidad y precisar aquellas cuestiones en las que el estudio realizado hace más de 40 años por Wright ya no resultan vigentes.

- 1) Las RIG no son exclusivas del sistema federal estadounidense pese a que el término de RIG se desarrolló bajo el contexto de Estados Unidos. De hecho, las RIG abarcan más allá de las relaciones verticales

---

<sup>102</sup> Wright, Deil S., *op. cit.*, p. 2.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 6.



tradicionales del federalismo, pues hacen referencia también a las relaciones horizontales, abarcando así las interacciones nacional-estatal, relaciones interestatales, nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales e inter locales. Así, el objeto de estudio de las RIG incluye todas las formas de combinación posibles entre las unidades de gobierno que forman un país, federal o no.

- 2) Para las RIG el rasgo humano es de especial importancia. Las RIG se basan en las actividades, interacciones y relaciones de trabajo entre las personas que ocupan cargos oficiales dentro de las unidades de gobierno. Por lo tanto, el concepto de RIG necesariamente tiene que formularse en términos de relaciones humanas y relaciones conductuales. Incluso Wright se aventura a señalar que las relaciones intergubernamentales no existen como tal, sino que existen relaciones entre oficiales que gobiernan diversas unidades. En el núcleo de las RIG se encuentran las interacciones individuales entre funcionarios públicos. Por ello, podría decirse que mientras el federalismo se enfoca en la anatomía del sistema, las RIG atienden a su psicología.

La interacción y la conexión personal entre los funcionarios públicos es de vital importancia para la efectividad de las RIG. Este contacto personal e informal puede incluso llevarse a cabo a través de llamadas telefónicas, mensajes escritos, mails, encuentros informales, etc.<sup>105</sup>

- 3) Las relaciones que se consideran RIG van más allá de ocurrencias ocasionales o cuestiones de una sola vez que se ratifican en acuerdos o que son modificadas a través de estatutos o decisiones jurisdiccionales. La preocupación y objetivo central de las RIG radica en que los asuntos salgan adelante y para ello se pueden implementar prácticas de contacto, conocimiento, evaluación e interacción continua que ocurren en el día a día entre los funcionarios públicos. Estas prácticas pueden ser informales o formales y los principios que persiguen pueden incluso caer dentro de los objetivos del cooperativismo o la competencia interjurisdiccional. En

---

<sup>105</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 464.

ese sentido, las RIG pueden empatar con el llamado federalismo cooperativo que fue definido como aquel en el que las entidades son vistas como iguales y mutuamente complementarias de un único mecanismo gubernamental, cuyos poderes están destinados a cumplir con los propósitos del gobierno de acuerdo con su aplicabilidad al problema en cuestión. Este concepto ilustra a las RIG como relaciones informales de trabajo en contextos institucionales. Toda vez que enfatiza el trabajo cooperativo (no escrito) orientado a la resolución de problemas concretos, al mismo tiempo que recuerda el contexto formal, legal, institucional en el cual se originan.

Sin embargo, no debe perderse de vista que las RIG también pueden funcionar como un elemento de fricción dentro del federalismo, alejándose del espíritu de cooperación y cayendo en el terreno del conflicto, la competencia, el control y la coerción.

- 4) El rol de los servidores públicos dentro de las RIG es de suma importancia. Cualquier servidor público puede ser un potencial participante de las RIG. Por ello, el interés en las acciones, actitudes y roles de los servidores públicos se ha incrementado como consecuencia natural del papel cada vez más importante que desempeñan las burocracias públicas en el gobierno.

Al respecto, es importante considerar la experiencia de los servidores públicos, periodistas, politólogos, académicos miembros de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil acerca de los aspectos técnicos del desarrollo de las RIG así como sus características culturales y políticas.<sup>106</sup>

- 5) Las RIG tienen un fuerte componente político y se caracterizan por su vinculación con las políticas públicas. Desde sus orígenes en la década de 1930, las RIG estuvieron ancladas a la política, incluso sofocadas por ésta y conservaron esas características durante la década de 1970. Tras el fracaso de las políticas del Estado Benefactor originado a partir del *New*

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 9.

*Deal*, las RIG se centraron en aquellas cuestiones políticas y normativas que las políticas de bienestar dejaron pendientes. Las RIG alcanzaron un estado de madurez a través de la lucha por la ayuda federal en materias de educación, desarrollo urbano y derechos civiles. Posteriormente se enfocaron en temas de participación ciudadana y sistemas eficaces de prestación de servicios públicos.

Pero para efectos de este trabajo, debemos enfatizar que en el núcleo político de las RIG se encuentran las cuestiones fiscales. La discusión acerca de qué le corresponde recaudar o gastar a quién, ha sesgado el diagnóstico y las recomendaciones acerca de las RIG, sin embargo, el mayor componente de las RIG concierne principalmente a la política, si bien el federalismo ha convertido cuestiones políticas en cuestiones legales y dejado en manos de los tribunales su resolución. La complejidad económica y política aunada a los vertiginosos cambios sociales y tecnológicos han reducido considerablemente la capacidad de los tribunales y de los congresos para lidiar con las presiones constantes de políticas de cambio. El cambio secular de la política reguladora a la política distributiva y redistributiva propició la configuración de nuevas relaciones y configuraciones de poder. De acuerdo con Wright, en aquella época las preguntas cruciales acerca de qué le toca a qué esfera de gobierno, eran principalmente preguntas políticas, económicas y administrativas, no legales.

Si bien las RIG se conciben en términos de juegos de poder en los que el sistema legal tiene un papel casi irrelevante, actualmente resulta inevitable notar que las RIG se encuentran enmarcadas en la legalidad de muchas maneras, por lo que podría decirse que se encuentran ubicadas justo en la intersección entre lo legal y lo político. El sistema jurídico provee a las RIG de un marco, ya sea constitucional o legal, en el cual se pueden establecer las reglas de su desarrollo, mecanismos y

procesos, incluso la posibilidad de garantizar el cumplimiento de los acuerdos generados a través del consenso.

Es un hecho que la positivación de las reglas del juego de las RIG puede tener consecuencias favorables o desfavorables para los resultados de estas, las cuales tendrán que ser analizadas en cada caso en concreto. Existirán materias, políticas y proyectos en los que la informalidad sea el mecanismo más adecuado, sin embargo, la certeza jurídica podrá ser una condición deseable en otros. Sin que se omita mencionar que, las implicaciones de las modificaciones al diseño federal constitucional, que se realizan a través de los mecanismos y canales informales de las RIG, resultan un tema de preocupación para los constitucionalistas en la actualidad.<sup>107</sup>

Una lectura interesante respecto de las RIG es la realizada por Arias Marín para quien el marco teórico de las RIG sustituye el concepto de concurrencia por el de coordinación. Toda vez que la coordinación:

“implica el involucramiento de funcionarios de varios órdenes de gobierno en el cumplimiento de una función pública. La ley establece sus atribuciones y funciones, pero la propia implementación, y sus posibilidades en distintos entornos, se determina por la capacidad real de los servidores públicos para echar mano de infraestructura y de recursos materiales y humanos competentes, Si nos situamos en el plano real de la implementación, veremos que las leyes abstractas poco pueden ayudar al desenvolvimiento de la aplicación de una política si a éste le hacen falta recursos.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Véase la ponencia de la Dra. Johanne Poirier titulada “Ingeniería paraconstitucional y federalismo: cambio constitucional informal a través de acuerdos intergubernamentales” en el Seminario *Relaciones intergubernamentales en federaciones latinoamericanas: salvaguardas federativas, derecho constitucional y cooperación internacional*, transmitido en línea el 26 de enero de 2022, por el canal de Youtube del Colegio de México, disponible en: <https://youtu.be/0cp64SPQHCw>

<sup>108</sup> Arias Marín, Alán, “Para una nueva mecánica del federalismo” en *Estudios Políticos*, Núm. 11, Nueva Época, Abril-Junio, México, 1996, pp. 144 y 145.

### 3. Modalidades, mecanismos y procesos

Múltiples factores contextuales tales como la historia, la geografía, las dimensiones poblacionales, la heterogeneidad social, el desarrollo económico, el régimen constitucional, las instituciones gubernamentales o la sociedad, de cada Estado o sistema federal, afectan la operatividad de las RIG.<sup>109</sup> Además, la distribución legislativa, administrativa y fiscal de competencias es pieza clave para entender el desarrollo de las RIG.<sup>110</sup>

Atendiendo a la distribución territorial del poder, diferentes tipos de relaciones pueden darse entre el gobierno central y los subnacionales o locales. Tradicionalmente se han planteado tres modelos simplificados de relaciones intergubernamentales:<sup>111</sup>

- 1) RIG de *autoridad coordinada*: existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estatal, pero no así de este último con el gobierno local, donde el gobierno local depende fuertemente del estatal.
- 2) RIG de *autoridad superpuesta*: se basan en relaciones de interdependencia y negociación, propia de sistemas federales en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos.
- 3) RIG de *autoridad inclusiva*: prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del centro.

En relación con la manera en que se lleva a cabo este reparto de competencias y asignación de facultades entre las unidades constitutivas de un sistema federal, existe una frágil dicotomía entre el modelo dualista o clásico y el modelo integrado. No obstante, es importante señalar que, en la práctica, clasificar

---

<sup>109</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 443.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 445.

<sup>111</sup> Wright, Deil S., "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional y local", en *Revista de estudios políticos*, Núm. 6, noviembre-diciembre, 1978, pp. 24 y 25.

a un sistema federal como dualista o integrado resulta poco pertinente, toda vez que a menudo existe una combinación de ambos, más tratándose de materias que obligan a la concurrencia estatal, regional, nacional e incluso internacional, por lo que la combinación de modelos es necesaria para eficientizar la gobernanza. Sin embargo, en el análisis comparativo del desarrollo de las RIG, la distinción entre ambos modelos resulta de utilidad ya que permite subrayar las implicaciones del reparto de facultades en el desarrollo de las mismas.<sup>112</sup>

#### *A. Modalidades*

El modelo dualista se caracteriza por atribuir constitucionalmente a cada orden de gobierno las distintas materias de su competencia, las cuales deberá desarrollar haciendo uso de sus facultades legislativas, departamentos y recursos materiales y humanos propios. Sin embargo, en este modelo difícilmente existe una separación nítida y estricta de las competencias pues muchas materias tienen dimensiones regionales, nacionales e incluso internacionales, por lo que existen competencias concurrentes o compartidas por dos o más órdenes de gobierno. De modo que, pese al dualismo, los gobiernos subnacionales deberán implementar las políticas correspondientes a sus ámbitos exclusivos de competencia, así como aquellos que, por cuestiones de concurrencia correspondan al gobierno central.<sup>113</sup>

Por su parte, en el modelo integrado o entrelazado, la mayoría de las competencias son concurrentes y solo algunas se atribuyen exclusivamente a un orden de gobierno. Para el correcto desempeño de las competencias concurrentes el gobierno central elabora un marco normativo general que puede ser complementado por cada gobierno subnacional a través de su legislación local. Este modelo también es conocido como federalismo administrativo toda vez que las principales competencias de las unidades constitutivas son de corte administrativo.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 446.

<sup>113</sup> Anderson, George, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>114</sup> *Idem.*

Respecto a estos modelos de reparto de competencias, pueden identificarse tres implicaciones en el desarrollo de las RIG:<sup>115</sup>

- 1) En modelos integrados, las unidades constitutivas participan activamente en la creación de legislación nacional o general, comúnmente a través de la Cámara Alta, cuyos legisladores representan a las unidades constitutivas y cuyo consentimiento es necesario para el ejercicio legislativo a nivel federal. En cambio, en sistemas dualistas, la representación de las unidades constitutivas a través de la Cámara Alta es menos directa e inmediata, por lo que no se garantiza la participación de estas esferas de gobierno en la elaboración de leyes.
- 2) Por lo general, en sistemas federales de modelo integrado, existe una noción de lealtad federal<sup>116</sup> que consiste en un compromiso moral de trabajo conjunto para la consecución de objetivos y satisfacción de necesidades de acuerdo con las políticas federales.<sup>117</sup> Lo anterior torna a las RIG colaborativas y cooperativas. Por su parte, los sistemas federales de modelo dual no suelen contar con este tipo de cláusula de lealtad, pues tienden a apoyar la competencia entre las esferas de gobierno, fomentando que las RIG también persigan esos propósitos de competencia y puedan entrar en el área de conflicto.
- 3) Cuando las unidades constitutivas participan en la ejecución de legislación federal, es necesario formular reglas que permitan establecer el grado de autonomía de éstas y medios constitucionales que la garanticen. Por lo general, en el modelo dual no existe una autorización constitucional para que las unidades constitutivas intervengan en la ejecución de normas federales y, en caso de llegar a conseguir dicha participación a través de RIG, el papel de las unidades constitutivas carecería de protección y garantía constitucional.

---

<sup>115</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 446.

<sup>116</sup> *Bundestreue* en Alemania y *Loyauté fédérale* en Canadá.

<sup>117</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et all*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook ...*, *cit.*, p.10.

- 4) Finalmente, uno de los temas más controvertidos es el reparto de potestades tributarias. Por lo general, en los sistemas federales, la participación del gobierno central en la recaudación de ingresos es predominante y, si bien las unidades constitutivas tienen cierta competencia para legislar en materia tributaria, los recursos provenientes de la recaudación subnacional son considerablemente menores a los de la federal, generando desequilibrios fiscales que por lo general, tratan de ser solucionados a través de transferencias intergubernamentales.<sup>118</sup>

### *B. Mecanismos y procesos*

Las federaciones pueden valerse de distintas instituciones y procesos para llevar a cabo las RIG que, como se mencionó, pueden ser o no formales y tratarse más bien de instrumentos políticos y/o jurídicos (convenios). Por lo general, las RIG se centran en las relaciones verticales entre el gobierno central y los subnacionales, mientras que, a las relaciones horizontales, las que se gestan entre las esferas subnacionales y locales, tienden a darles menos importancia y por ello su desarrollo es menor.<sup>119</sup>

Por lo anterior, no es de extrañarse que, en muchos casos, los gobiernos centrales, con frecuencia a través del representante del ejecutivo, tengan un papel dominante dentro de las RIG llegando incluso a concebirlas como medidas coercitivas. Esta situación es especialmente común cuando el gobierno central cuenta con amplias potestades legislativas (y aquí refiero no solo a facultades exclusivas de la federación, sino otras muchas concurrentes con los estados) que colocan en planos desiguales a las unidades constitutivas, de modo que su actuación legislativa se vuelve bastante unilateral, teniendo la facultad incluso de hacer uso de transferencias condicionadas para inducir el cumplimiento de sus designios por parte de los gobiernos subnacionales. Si bien las RIG pueden servir de herramienta a los gobiernos subnacionales para limitar los poderes del gobierno

---

<sup>118</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 447.

<sup>119</sup> Anderson, George, *op. cit.*, p. 91.



central, lo cierto es que el éxito de éstas dependerá de su capacidad de negociación y de suscitar apoyo político.<sup>120</sup>

#### a. Instituciones legislativas

El poder legislativo y la composición misma de las asambleas proveen algunos mecanismos que facilitan la interacción entre los distintos órdenes de gobierno. La creación de comisiones dentro de las asambleas legislativas puede considerarse como un mecanismo que promueve la cooperación y comunicación entre las unidades constitutivas de una federación. El papel de la Cámara alta o segunda cámara es especialmente importante. Si bien su influencia dentro de las RIG varía cuando se trata de un sistema parlamentario o uno presidencial, como se señaló anteriormente, el rol de este órgano legislativo es relevante toda vez que se compone precisamente de los representantes de las unidades constitutivas de la federación.<sup>121</sup>

Las técnicas que desde las instituciones legislativas pueden ser utilizadas para el desarrollo de las RIG, únicamente son realizables una vez que se haya establecido constitucionalmente el reparto de poderes y competencias. Estas técnicas suelen facilitar la coordinación entre órdenes de gobierno a través de la aprobación de acuerdos intergubernamentales que son puestos en marcha por los poderes ejecutivos. Dentro de estas técnicas podemos encontrar: a) la modificación en la distribución de competencias y b) la armonización de legislaciones entre las unidades constitutivas de la federación y la federación misma.<sup>122</sup>

#### b. Instituciones ejecutivas

Como se mencionó, muchos de los acuerdos alcanzados a través de las negociaciones realizadas desde el poder legislativo, son materializados a través del ejecutivo. Los mecanismos de RIG que incorporan las instituciones ejecutivas son extensos y tienen distintas formas. Para los académicos del *Forum of Federations*,

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>121</sup> Poirier Johanne, Saunders Cheryl y Kincaid John (eds.), *op. cit.*, p. 452.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 454.

el propio gabinete puede ser considerado una expresión de RIG. En dicho cuerpo administrativo tienen lugar relaciones verticales y horizontales entre funcionarios públicos. Otro mecanismo de RIG que puede organizarse desde las instituciones ejecutivas consiste en foros consultivos entre los representantes de los poderes ejecutivos que pueden ser convocados de manera regular con motivo de la revisión de avances en materia de políticas públicas, o bien, de manera extraordinaria para la atención de temas concretos. En estos foros (de los que podemos destacar en México la lastimosa subsistencia de la CONAGO), pueden participar representantes del poder ejecutivo dentro del mismo orden de gobierno, subnacional o local (relaciones horizontales), o bien integrar a los representantes de todas las esferas de gobierno federal, subnacional y local (relaciones verticales). Las reuniones entre funcionarios encargados de políticas públicas de determinadas materias también constituyen una forma de RIG. Al igual que en caso anterior, estas reuniones pueden realizarse a través de relaciones horizontales o verticales e incluso al encuentro pueden asistir expertos consejeros en la materia. El servicio civil o servicio profesional civil juega un papel importante en las RIG que se desarrollan dentro de las instituciones ejecutivas. Una administración pública efectiva puede ser clave para las RIG y el servicio civil de carrera propicia la implementación de políticas públicas bajo una perspectiva integral, siendo deseable que los servidores públicos cuenten con capacitación para interactuar con los demás órdenes de gobierno.<sup>123</sup>

Dentro de los mecanismos de RIG en las instituciones del poder ejecutivo, el grado de formalidad puede variar considerablemente. En ocasiones las reuniones o foros de funcionarios públicos pueden estar ordenadas en cuerpos legislativos, convenios intergubernamentales o lineamientos, o bien pueden llevarse a cabo fuera de todo marco de formalidad. Los consensos alcanzados dentro de reuniones de esta naturaleza no se llevan a cabo mediante una votación formal, sino que se encuentran garantizados por la autoridad y prestigio político de los actores y por lo general, son anunciados a través de alguna publicación en prensa o en los sitios

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 462 y 463.

oficiales de Internet de los órdenes de gobierno asistentes. No pasa desapercibido que los acuerdos alcanzados a través de este tipo de procesos carecerían de un marco legal y por ello, muchas veces su ejecución adolecería de garantías. Sin embargo, en estas prácticas deben destacarse la interacción y la conexión personal entre los funcionarios públicos, lo cual es indispensable para la efectividad de las RIG.<sup>124</sup>

#### c. Instituciones conjuntas y Agencias especializadas

Ambas figuras por lo general se integran por servidores públicos expertos en alguna materia y desempeñan funciones consultivas o regulatorias para la implementación de algún esquema intergubernamental, gozando de cierta independencia. Las Instituciones conjuntas son creadas con la finalidad de alcanzar una meta común en un área específica como puede ser: recursos naturales, programas medioambientales, proyectos de infraestructura que cruzan los límites territoriales de diversas unidades constitutivas, entre otros, por lo que su creación es intergubernamental y queda establecida en algún convenio o tratado.<sup>125</sup>

Las agencias especializadas por su parte, son creadas por un orden de gobierno en específico para servir como órgano consultivo en algún aspecto de las RIG, por lo que tienen relación con la administración y conducción de las RIG entre distintos órdenes de gobierno. A diferencia de las instituciones conjuntas, su carácter intergubernamental deriva de sus funciones y no así de su creación.<sup>126</sup>

#### d. Convenios Intergubernamentales

Son los instrumentos más comunes para la conducción de las RIG. Su celebración puede obedecer tanto a relaciones verticales como horizontales entre las unidades constitutivas. Su denominación puede variar considerablemente, se les nombra: acuerdos, convenios, tratos, protocolos, pactos, acuerdos de cooperación, memorándae, entre otros. En algunos casos, en atención al nombre que se elija, los acuerdos de este tipo tendrán o no consecuencias legales. Este

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 464.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp. 467 a 469.

<sup>126</sup> *Idem*.

mecanismo de RIG es común para: a) coordinar la acción política entre distintos órdenes de gobierno a través de la asignación de responsabilidades cuando se trata de materias concurrentes, b) establecer las bases de transferencias de recursos, c) establecer un marco de acción conjunta en ciertos proyectos. De manera indirecta los convenios intergubernamentales juegan un papel importante en la reestructuración del sistema federal dentro de los márgenes de su diseño formal e incluso, en contradicción con éste.<sup>127</sup>

Los convenios intergubernamentales, de la misma manera que los mecanismos de RIG antes señalados, pueden o no ser suscritos bajo un marco legal y de ello dependerá que, en caso de conflicto, estos puedan ser controvertidos judicialmente. Aunque por regla general a los órdenes de gobierno les interesa mantener relaciones sanas de largo plazo entre ellos. De ahí que sean los primeros interesados en respetar los acuerdos, evitando a toda costa repudiarlos de manera unilateral. Esto vuelve preferible la renegociación de términos, si bien los conflictos son con frecuencia inevitables. En la mayoría de los casos, el propio convenio establece las vías de solución de estos conflictos (generalmente la mediación o arbitraje), sin embargo, el litigio siempre es una vía posible, sobre todo cuando el incumplimiento o inobservancia de los acuerdos establecidos en los convenios intergubernamentales afecta a terceros. Por ello resulta importante el establecimiento de tribunales especializados para resolución de este tipo de controversias.<sup>128</sup>

El carácter flexible y dinámico de las RIG queda evidenciado en la diversidad de mecanismos, procesos, instituciones y servidores públicos que intervienen en ellas. Si bien los más conocidos son los convenios de coordinación intergubernamental, existe una amplia diversidad de mecanismos de RIG poco explotada por las unidades constitutivas de los Estados federales.

Dada la importancia de la recaudación de recursos públicos y la suficiencia presupuestaria de los órdenes de gobierno para el desarrollo de políticas públicas y

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 469 y 470.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 473 y 474.

planes de gobierno, con frecuencia el estudio de las RIG se reduce al terreno fiscal. Los mecanismos más conocidos de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) suelen ser: la celebración de convenios de coordinación fiscal, con el objetivo de establecer mecanismos de transferencias condicionadas y no condicionadas de recursos; y las reuniones de funcionarios públicos que desempeñan funciones hacendarias. Sin embargo, la eficiencia de las RFIG es continuamente cuestionada por las unidades constitutivas de los Estados federales, sobre todo cuando, como ocurre en el caso mexicano, la recaudación de recursos se encuentra altamente centralizada.

No puede perderse de vista que la eficiencia de las RIG y por ende de las RFIG, depende de una multiplicidad de variables que van desde las circunstancias micro y macroeconómicas, hasta el modelo de distribución de competencias y los mecanismos que se elijan para el desarrollo de las RIG. Por ende, las herramientas federales deberán ser elegidas e implementadas a la luz de las materias concretas, problemas y circunstancias particulares que se vayan presentando, así como a partir de la experiencia recogida por otros Estados o sistemas federales.

Como se ha venido recalando hasta ahora, en los sistemas federales no existen fórmulas ideales, únicas o mágicas que garanticen la eficiencia del modelo y las RIG como herramienta del federalismo no son la excepción. El deseado equilibrio entre eficiencia y flexibilidad, por un lado, y rendición de cuentas y respeto al Estado de derecho, por el otro, perseguido por los modelos federales, solo puede alcanzarse a través del ejercicio y puesta en práctica de las herramientas federales que permitan a los Estados federales alcanzar cierta madurez y nivel de eficiencia.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 5.

## II. FEDERALISMO FISCAL Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

El federalismo fiscal se refiere al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación y que surgen en el proceso de ingreso y gasto público.<sup>130</sup> Implica un arreglo espacial de distribución de competencias que se encuentra reconocido y garantizado por la Constitución, en el que se incluye la distribución de potestades tributarias, recaudación y administración de recursos fiscales, así como de facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población.<sup>131</sup>

Los arreglos fiscales en materia de distribución de competencias tributarias entre órdenes de gobierno continuamente enfrentan retos provenientes tanto de la esfera económica doméstica como supranacional, resaltando la robusta conexión entre instituciones y reglas, por un lado, y el contexto socio económico, por el otro.<sup>132</sup> En ese sentido, el objetivo fundamental del federalismo fiscal consiste en establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización, por ello las interrelaciones que genera el federalismo fiscal no son privativas de Estados o sistemas federales. No obstante, lo particular en los sistemas federales radica en que la asignación de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno que conforman la Federación, logre potencializar el aprovechamiento de las ventajas de la centralización y descentralización respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos,<sup>133</sup> ya que de esta óptima asignación y reparto de facultades hacendarias entre esferas de gobierno dependerán la

---

<sup>130</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos del federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009, p. 19.

<sup>131</sup> Mandujano Ramos, Nicolás, *op. cit.*, p. 32.

<sup>132</sup> Valdesalici, Alice, "The peregrinations of fiscal federalism: past, present and future of research agenda" en Kindcaid, John (ed.), *A research agenda for Federalism Studies*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 93.

<sup>133</sup> Díaz Flores, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", *Economía, Sociedad, y Territorio*, vol. III, núm. 11, 2002, p. 390.

ejecución exitosa de políticas públicas y la provisión de servicios públicos de manera equitativa a lo largo del territorio nacional.

En un inicio el federalismo fiscal se convirtió en el ámbito de estudio de los economistas y estudiosos de las finanzas públicas centrándose en el análisis de asuntos de financiamiento federal.<sup>134</sup> Actualmente, el federalismo fiscal se considera una piedra angular en los estudios de federalismo toda vez que la distribución de potestades fiscales y financieras entre los distintos órdenes de gobierno y las relaciones intergubernamentales entre estos, son centrales para el funcionamiento de las instituciones públicas.<sup>135</sup>

Una definición más actual de federalismo fiscal podría caracterizarlo como la división de las responsabilidades políticas entre los diferentes niveles de gobierno y las interacciones fiscales entre estos. Esta definición engloba dentro del término responsabilidades políticas tanto al gasto, la potestad tributaria, el endeudamiento, así como a las responsabilidades regulatorias del aumento de ingresos, combinando un reparto estático de facultades con una función dinámica del sistema a través de las RIG.<sup>136</sup>

En ese sentido, Michael Burgess considera que, hoy en día, el estudio del federalismo fiscal no es exclusivo de los economistas. Sino que se ha convertido en un campo de estudio que demanda gran nivel de especialización, por lo que la cooperación entre economistas y politólogos (y nosotros agregaríamos juristas) es requerida para poder explicar ampliamente cómo y por qué las federaciones operan como lo hacen.<sup>137</sup>

### *1. Tendencias del federalismo fiscal*

Durante mucho tiempo, el federalismo fiscal se consideró una subdisciplina de las finanzas públicas cuyo estudio fue monopolizado por los economistas. La

---

<sup>134</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 94.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>136</sup> *Idem*.

<sup>137</sup> Burgess, Michael, *op. cit.*, p. 149.

expresión “federalismo fiscal” apareció por primera vez en la literatura académica en la obra del economista Richard Musgrave titulada *Finanzas Públicas* (1959) para referirse al reparto vertical de las funciones y los instrumentos de la hacienda pública entre los distintos ámbitos de gobierno que, concretamente, tiene como objetivo lograr la eficiencia administrativa y económica tanto en la distribución de las funciones como en la asignación de los instrumentos fiscales (impuestos, gasto público y deuda pública) entre el gobierno nacional o central y los gobiernos subnacionales.<sup>138</sup> La teoría de Musgrave hoy, se denomina Teoría del Federalismo Fiscal de Primera Generación, y se encuadra dentro de la corriente de la Escuela del Bienestar.

#### *A. Primera generación*

La primera generación del federalismo fiscal se encuentra enmarcada en una época en la que el papel del Estado estaba en expansión (*Welfare State*), “la ‘revolución Keynesiana’ se encontraba en pleno apogeo y la redistribución del ingreso era promovida a través de políticas conectadas con las políticas sociales, y con la creación de estados de bienestar.”<sup>139</sup>

A lo largo de las décadas de 1950 y 1960 los estudios sobre federalismo fiscal (Musgrave, Oates, McLure) se basaron en criterios de eficiencia y en su mayoría fueron influenciados por el prototipo estadounidense.<sup>140</sup>

##### *a. La eficiencia económica y el equilibrio financiero*

Bajo la perspectiva de la eficiencia, es necesario un mercado interno libre de barreras al movimiento de bienes y servicios, trabajo y capital que los órdenes de

---

<sup>138</sup> Oates Wallace, E. “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, Sep. 1999, pp. 1120-1149, 1999.

<sup>139</sup> Tanzi, Vito. “Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica”, *Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas. 18º Seminario Federalismo Fiscal 2015*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 5 de junio de 2015, pp. 53 y 54.

<sup>140</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 93.



gobierno subnacional y local pudieran imponer dentro de la federación. Además, se requiere del manejo adecuado de las externalidades entre jurisdicciones, que consisten en beneficios o costos provocados por la política particular de una jurisdicción. Estas externalidades podrían ocasionar que los contribuyentes que residen en una jurisdicción con una alta capacidad tributaria recibirán servicios de mayor calidad a un menor precio, lo que atrae a los residentes de otras localidades. La eficiencia fiscal implica entonces, la existencia de políticas distributivas que ayuden a contrarrestar estos beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia en la capacidad tributaria que tiene cada jurisdicción, toda vez que si estas diferencias se agravan podrían deteriorar la calidad de los servicios ofrecidos, dada la movilidad de los residentes.<sup>141</sup>

La mejor manera de lograr eficiencia económica y administrativa, es a través del equilibrio fiscal de las interrelaciones, ya sean horizontales o verticales, de las haciendas públicas de las distintas esferas de gobierno. Habrá equilibrio fiscal vertical cuando cada uno de los ámbitos de gobierno cuenten con las fuentes adecuadas de recursos para financiar sus respectivos gastos públicos; ello requiere de dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales. Mientras que el equilibrio fiscal horizontal implica igualdad de renta entre las regiones y los municipios, dando lugar a capacidades fiscales iguales para la provisión de bienes y servicios, destacando el trato igual a los iguales, llámense las unidades constitutivas de la federación, o bien sus residentes.<sup>142</sup>

Lograr estos equilibrios (vertical y horizontal), depende de una apropiada distribución de potestades y facultades relacionadas con la imposición, recaudación, administración de recursos fiscales, así como de la oferta de servicios públicos requeridos por la ciudadanía. Sin embargo, los desequilibrios, sobre todo verticales, son inevitables, por ello, las políticas redistributivas que funcionan a través de transferencias intergubernamentales son especialmente útiles.

---

<sup>141</sup> Díaz Flores, Manuel, *op. cit.*, p.390.

<sup>142</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

La novedosa contribución de esta primera generación al federalismo fiscal consistió en establecer una trilogía de actividades en la que deberían concentrarse el reparto de competencias para lograr la eficiencia, esto es: la asignación de recursos, la estabilización de la economía y la redistribución del ingreso.<sup>143</sup> Además, analizaron la corrección de los posibles desequilibrios verticales y horizontales generados por dicha distribución, a través de las transferencias intergubernamentales.<sup>144</sup> Para esta primera generación, la estabilización y la distribución fueron considerados funciones correspondientes al gobierno central, por lo que sus propuestas incitaban a un modelo centralizador.<sup>145</sup>

A partir de los postulados de Musgrave, surgieron interesantes teorías como el Teorema de la descentralización de Oates (1991), los modelos de asignación de poderes de McLure (1993), así como la teoría del “voto con los pies” de Tibout (1956).<sup>146</sup>

De manera paralela, en las décadas de 1960 y 1970, comenzaron a surgir teorías basadas en la teoría de la elección pública (*rational choice*), las cuales consideraban a los tomadores de decisiones como actores racionales que accionaban de acuerdo con sus propios intereses.<sup>147</sup> Por lo que comenzó a hablarse acerca de las virtudes de la descentralización política y económica (Tullok).<sup>148</sup> Al respecto sobresale el trabajo de Brennan y Buchanan (1980) para quienes los gobiernos pueden ser comparados con un *Leviathan* que a partir de la descentralización fiscal pretende el control del sector público.<sup>149</sup>

---

<sup>143</sup> Tanzi, Vito, *op. cit.*, p. 53.

<sup>144</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 94.

<sup>145</sup> Bird, Richard M., “Fiscal federalism” en Cordes, Joseph J. *et all (eds.) The enciclopedia of taxation & tax policy*, Washington D.C. The Urban Institute Press, 1999, p. 151.

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 94.

<sup>148</sup> Bird, Richar M., *op. cit.*, p. 152.

<sup>149</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 94.

## B. Segunda generación

Como ya se mencionó, las teorías de primera generación sufrieron problemas de aplicación práctica dada su limitación al campo normativo, pues los acuerdos sobre la distribución de competencias rara vez responden a requerimientos técnicos y más bien se basan en acuerdos políticos.<sup>150</sup> Así lo transmite Ronald Watts al señalar:

“Yo diría que, al considerar la dinámica de las relaciones federales e intergubernamentales, es importante tener en cuenta el contexto social y político más amplio en el que se desenvuelven estas relaciones financieras. En prácticamente todos los sistemas federales e intergubernamentales, las relaciones financieras han constituido invariablemente un aspecto importante, incluso crucial, de su funcionamiento político. Esta importancia política sitúa las relaciones financieras entre el gobierno central y los gobiernos de las unidades constitutivas en el centro de los procesos de relaciones intergubernamentales. Por lo tanto, los acuerdos financieros intergubernamentales no son simplemente ajustes técnicos, sino que son inevitablemente el resultado de compromisos políticos.”<sup>151</sup>

A partir de este cambio de paradigma, surgieron las teorías de descentralización fiscal de segunda generación (décadas de 1980 y 1990). De acuerdo con Oates, estas teorías pueden dividirse entre las que se autodenominan la segunda generación del federalismo fiscal y que surgen en un contexto de crisis fiscal causada por el comportamiento perverso de la descentralización de los órdenes de gobierno. Mientras que, por otro lado, se encuentran las teorías de economía política del federalismo fiscal, las cuales representan una evolución más convencional de la teoría del sector público. En ambos casos se exploran la estructura de los incentivos de las instituciones políticas y fiscales, difiriendo en sus preocupaciones básicas.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>151</sup> Watts Ronald L., “Comparative research and fiscal federalism” en Valdesalici, Alicia y Palermo, Francesco (eds.), *Comparing fiscal federalism*, Leiden, Brill, p. 377.

<sup>152</sup> Oates, Wallace E., “On The Evolution of...”, *cit.*, *Fiscal Federalism: Theory and Institutions*, en *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June 2008, p. 319.

Respecto a las teorías autodenominadas de segunda generación, son dos las consideraciones base de su desarrollo. La primera, que los procesos políticos y el comportamiento de los agentes políticos, donde los participantes pueden tener sus propios objetivos que difieren o al menos no son idénticos al bienestar social, y los funcionarios de los niveles locales de gobierno pueden no necesitar buscar el bien común como se supone en las teorías de primera generación de la descentralización fiscal; más bien, pueden no actuar para maximizar el bienestar en sus jurisdicciones. Esta primera consideración tiene vínculos obvios con la teoría de la elección pública, que no era “central” entre las teorías de la primera generación de la descentralización fiscal.<sup>153</sup>

La segunda consideración, que preocupa a las teorías de la segunda generación de federalismo fiscal, se refiere al tema de la información asimétrica y los agentes políticos. Los tomadores de decisiones por lo general tienen mejor conocimiento de las preferencias locales y así como de las necesidades, gustos y preferencias de la ciudadanía local, pero también conocen bien la estructura de costos en comparación con los servicios y, por ende, saben si pueden proveer a sus ciudadanos e internalizar estos costos en sus finanzas públicas.<sup>154</sup>

Por otro lado, las teorías denominadas por Oates como Economía Política del Federalismo, comenzaron a centrar su atención en los incentivos generados por las políticas y fiscales. Basándose en la creencia de que los diferentes sistemas fiscales y las estructuras políticas dan lugar a diversos incentivos que influyen en las decisiones públicas. Haciendo hincapié en el nexo entre las instituciones políticas y el contexto específico de funcionamiento.<sup>155</sup>

En ambos casos (teorías de segunda generación y de economía política del federalismo) los alcances de estas teorías continuaron hasta la primera década de los 2000s. Los exponentes teóricos (Weingast, Oates, Bird, Rodden, Boadway y Shah) abrieron la puerta a las intersecciones disciplinarias dentro el federalismo

---

<sup>153</sup> Chíguil Figueroa, Francisco, *Federalismo Fiscal y Gasto Público en México. Hacia un nuevo paradigma*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2019, p. 6.

<sup>154</sup> *Idem.*

<sup>155</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, p. 95.

fiscal al representar las relaciones financieras como dependientes de la trayectoria y contexto.<sup>156</sup>

### *C. Tendencias actuales*

Por lo general, en un Estado federal cada esfera de gobierno requiere de autonomía y capacidad suficientes (legislativa, administrativa, política, fiscal) para el cumplimiento de sus deberes, evitando así la dependencia o subordinación hacia alguna otra esfera de gobierno. De modo que el tema de la distribución de potestades recaudatorias sigue causando mucha polémica tanto en el área económica como en la política. En términos de responsabilidad democrática lo ideal sería que las facultades para recaudar recursos públicos y las obligaciones de gasto recayeran en el mismo orden de gobierno, de modo que el gasto en que incurran los actores políticos implique un correlativo esfuerzo recaudatorio.<sup>157</sup>

Como se mencionó, la primera generación del federalismo fiscal sugirió el uso de las transferencias intergubernamentales como medio para aminorar los desequilibrios financieros. Actualmente, la mayoría de los Estados federales hacen uso de éstas, de la mano de políticas redistributivas del ingreso con la finalidad de alcanzar el equilibrio (tanto vertical como horizontal). Sin embargo, las transferencias intergubernamentales propician la separación de las facultades recaudatorias y las obligaciones de gasto, provocando que un orden de gobierno recaude los ingresos mientras que otro diferente, realiza los gastos, rompiéndose la correspondencia entre esfuerzo recaudatorio y gasto público.<sup>158</sup> Además, a las transferencias intergubernamentales también se les atribuye el efecto político favorable para los gobiernos centrales, de mantener el control sobre los gobiernos subnacionales o locales a través de la descentralización del gasto y la centralización del ingreso.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Kincaid, John, Chattopadhyay, Rupak, *et all*, (eds.), *The Forum of Federations Handbook... cit.*, p. 10.

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> *Idem.*

El paradigma del financiamiento subnacional demostró que factores como el control democrático y la responsabilidad política también deben ser tomados en cuenta por el federalismo fiscal, abriendo la puerta de la interdisciplinariedad al estudio del federalismo fiscal.<sup>160</sup> Los resultados de la aplicación de las teorías de descentralización fiscal han demostrado que no siempre conducen a impulsar el desarrollo económico y el bienestar social, pudiendo incluso obstaculizar el progreso económico. El comportamiento irresponsable de gobiernos subnacionales y locales puede conducir a una baja eficiencia en el gasto público.<sup>161</sup> Por otro lado, la descentralización del ingreso, esto es, el financiamiento de los gastos de los gobiernos subnacionales y locales a partir de sus fuentes propias de ingresos puede conducir a un gasto público más responsable, ya que las implicaciones financieras de las decisiones de gasto son internalizadas por las finanzas públicas locales. Esto evidencia que, a medida que los gobiernos subnacionales y locales dependen de las transferencias intergubernamentales que reciben del gobierno federal, corren el riesgo de incurrir en déficits públicos, sobreendeudamiento o estructuras burocráticas irresponsables.<sup>162</sup>

Por lo anterior, actualmente la autonomía fiscal y el financiamiento subnacionales son los temas de interés para el federalismo fiscal, resultando de especial importancia el hecho de que el mecanismo que los Estados federales elijan para hacer frente a los desequilibrios fiscales (ya sea a través de transferencias intergubernamentales o el reparto de ingresos fiscales) tiene un impacto en la autonomía subnacional y, por ende, en la responsabilidad fiscal, política y democrática de dichos órdenes de gobierno.

## *2. Relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG)*

Los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de las RIG respecto de las políticas públicas.<sup>163</sup> Las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) se

---

<sup>160</sup> Valdesalici, Alice, *op. cit.*, pp. 95 y 96.

<sup>161</sup> Chíguil Figueroa, Francisco, *op. cit.*, p. 5.

<sup>162</sup> *Idem.*

<sup>163</sup> Agranoff, Robert, *op. cit.*, p. 89.

insertan dentro de las relaciones financieras <sup>164</sup> que estudian las formas de funcionamiento de la descentralización fiscal.<sup>165</sup>

Entre los varios aspectos que abarcan las RFIG se encuentran: la asignación de gastos, asignación de ingresos, transferencias intergubernamentales, administración tributaria, presupuesto y manejo financiero multinivel y el control de la deuda subnacional.<sup>166</sup>

En un contexto puramente económico, la organización de las RFIG es un reflejo del equilibrio, o de la falta de este, entre los objetivos relacionados con el reparto eficiente de recursos públicos, la redistribución equitativa del ingreso y la sana gestión macroeconómica. Alcanzar el equilibrio entre estos objetivos siempre es difícil y las RFIG pueden incluso complicarlo toda vez que están influidas por consideraciones políticas, sociales, culturales y no solo económicas. Por ello, el desequilibrio de estos objetivos y su evolución en el tiempo, se convierten en un reflejo de las condiciones no solo económico-fiscales sino también históricas, políticas y sociales de un país.<sup>167</sup>

Recordemos que los desequilibrios financieros pueden ser verticales u horizontales y se generan a partir de situaciones de insuficiencia en la relación ingreso-gasto. El desequilibrio vertical es característico de los países descentralizados, y también se conoce como “brecha fiscal”. Ocurre cuando la mayoría de los impuestos de mayor rendimiento y la asignación de transferencias son función del gobierno central, por lo que éstos tienen mayor capacidad de

---

<sup>164</sup> Robert Agranoff propone siete enfoques de análisis de las RIG a saber: 1) el de centro-periferia; 2) arquitectura legal y normativa; 3) estructura del gobierno y la administración; 4) enfoque de la dimensión política; 5) implementación de programas y políticas; 6) relaciones interorganizativas y dinámicas de redes y, 7) relaciones financieras. *op. cit.*, p. 89.

<sup>165</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, “El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México”, *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Santiago, vol. X, núm. 1, 2010, p. 108.

<sup>166</sup> Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997, p. 4.

<sup>167</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Devolución de facultades hacendarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 114 y 115.

recaudación y por ello un desequilibrio financiero favorable (ingresos por encima de sus gastos).<sup>168</sup>

Por su parte, los desequilibrios horizontales ocurren ya sea cuando la capacidad de ingreso de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos con la misma categoría de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos; o bien, cuando existe diferencia tanto en las necesidades que requieran satisfacer las unidades constituyentes como en el costo de los bienes y servicios, pues las necesidades de gasto pueden diferir por variaciones en características sociodemográficas, dispersión, urbanización composición social y estructura de edades.<sup>169</sup>

Al respecto, las teorías clásicas (primera generación del federalismo fiscal) sugerían el uso de las transferencias como un mecanismo útil para la alineación de los incentivos subnacionales con el bienestar público. Por su parte, las teorías de segunda generación destacan el impacto potencialmente perjudicial de las transferencias intergubernamentales al crear dependencia y desincentivar las competencias entre gobiernos subnacionales. Ya que las transferencias intergubernamentales crean un ambiente de búsqueda de ingresos para beneficio particular de los burócratas (tesis del *Leviathan* de Brennan y Buchanan).<sup>170</sup>

Las tesis de primera generación del federalismo fiscal se concentraron en los efectos estáticos de las transferencias intergubernamentales, utilizándolas para tratar de diseñar un sistema que procurara un estándar mínimo de prestación de servicios públicos entre las jurisdicciones subnacionales, esto es, el equilibrio horizontal. La segunda generación, puso el énfasis en los efectos del federalismo fiscal, enfatizando que el aspecto más crítico de las transferencias intergubernamentales no radica en quién las hace y quién las recibe, sino en la

---

<sup>168</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 109.

<sup>169</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, p. 22.

<sup>170</sup> Yilmaz, Sedar y Zahair Farah, "Issues in intergovernmental fiscal transfers: public finance and political economy considerations" en Yilmaz, Sedar y Zahair Farah (eds.), *Intergovernmental transfers in federations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 24.



consecución de: 1) eficiencia en la prestación servicios públicos; 2) equidad fiscal y 3) estabilidad macroeconómica.<sup>171</sup>

Dada la multiplicidad de factores a considerar en la construcción de un sistema de transferencias intergubernamentales, resulta imposible hablar de un modelo aplicable en todo caso, no obstante, algunos principios que pueden destacarse y que tienen especial relevancia para el desarrollo de las RFIG son:

- 1) Los sistemas de transferencias intergubernamentales deben ser diseñados y/o reformados en un contexto global de financiación intergubernamental.<sup>172</sup>
- 2) El mantenimiento de un sistema de transferencias intergubernamentales es tan importante como el diseño mismo de su estructura. Los gobiernos pueden beneficiarse ampliamente de una revisión intensiva del sistema que se realice de manera periódica por una célula de profesionistas expertos y sin alineaciones políticas. Asimismo, sería deseable que los gobiernos redoblaran esfuerzos para construir una base de datos que registre los resultados de dichas evaluaciones.<sup>173</sup>
- 3) El componente redistributivo de las transferencias intergubernamentales deberá sujetarse a revisiones regulares y comprensivas, tomando como punto de referencia los objetivos políticos del gobierno sobre la redistribución.<sup>174</sup>
- 4) De lo anterior se advierte, por un lado, que a la luz del análisis del federalismo fiscal, las transferencias intergubernamentales se han convertido en el aspecto más relevante de las RFIG y, por el otro, que la trascendencia de los objetivos que atribuyen a las transferencias

---

<sup>171</sup> *Idem.*

<sup>172</sup> Bahl Jr., Roy W., "The architecture of intergovernmental transfers: principles and practice in low-and middle-income countries", en Yilmaz, Sedar y Zahair Farah (eds.), *Intergovernmental transfers in federatios*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 29.

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> *Idem.*

intergubernamentales y, en general a las RFIG (objetivos relacionados con el reparto eficiente de recursos públicos, la redistribución equitativa del ingreso y la sana gestión macroeconómica), elevan la complejidad de éstas.

De lo anterior se advierte, por un lado, que a la luz del análisis del federalismo fiscal, las transferencias intergubernamentales se han convertido en el aspecto más relevante de las RFIG y, por el otro, que la trascendencia de los objetivos que atribuyen a las transferencias intergubernamentales y, en general, a las RFIG (objetivos relacionados con el reparto eficiente de recursos públicos, la redistribución equitativa del ingreso y la sana gestión macroeconómica), elevan la complejidad de éstas. Los principios señalados sugieren la necesidad de RFIG sanas, fortalecidas, fluidas y efectivas que contribuyan a la toma de decisiones colectivas, de coordinación, de gestión y compromiso, pues los objetivos que buscan alcanzar las convierten en una importante fuente de tensión entre los órdenes de gobierno.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 42 a 45.

## SEGUNDA PARTE: RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES JERARQUIZADAS, ¿CÓMO LLEGAMOS A ESTO?

### CAPÍTULO TERCERO. MARCO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO CENTRALIZADOR MEXICANO

*La libertad es tanto un prerrequisito del federalismo como su sinónimo. Sin libertad el federalismo no puede existir y sin federalismo la libertad no logra consolidarse.*

**Hernández Chávez, Alicia**

El análisis jurídico del federalismo mexicano ha sido abordado por diversos constitucionalistas como Jorge Carpizo Mc Gregor, José Barragán Barragán, Emilio Rabasa y José Gamas Torruco. Independientemente de las conclusiones particulares a las que pueda arribarse, es un hecho que el actual sistema federal ha transitado por un proceso histórico que lleva casi doscientos años, determinado no solo por factores políticos, económicos y sociales, sino también, cambios ideológicos e institucionales reflejados en la Constitución. No obstante, sus transformaciones, la controversia y la resistencia a cambios profundos, necesarios para la adecuación de la estructura federal, siguen presentes en la actualidad.

Por ello, cualquier esfuerzo académico que tenga por objetivo aportar elementos analíticos que contribuyan a la construcción de una nueva estructura federal “sin dar saltos al vacío y revalorando las tradiciones históricas federalistas”<sup>176</sup>, debe revisar los antecedentes históricos de las decisiones que

---

<sup>176</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1996, p. 10.

llevaron a la adopción del modelo federal y su continuidad. Ello no solo es necesario para comprender las características de la estructura actual del federalismo mexicano, sino también en particular del federalismo fiscal, asumiendo que “el federalismo no se comprende si no se analiza en su dimensión histórica, en correlación con el sistema político y en su vertiente fiscal, es decir, en la asignación de recursos”<sup>177</sup>.

## I. ORIGEN HISTÓRICO DEL FEDERALISMO MEXICANO

El origen del federalismo mexicano ha generado una fuerte discusión, que en esta segunda parte intentaremos llevar al plano de las relaciones intergubernamentales (RIG). Algunos de los acontecimientos históricos tomados en cuenta para determinar el origen de nuestro federalismo son: la Triple Alianza del México prehispánico como un antecedente de la organización federal; la Constitución de Cádiz de 1812 y las Diputaciones Provinciales como semilla del federalismo mexicano; y la hipótesis que sostiene que el federalismo en México fue una copia del federalismo norteamericano o, al menos, una fuerte influencia en la concepción del mismo.

### 1. Triple Alianza una confederación de reinos

Alrededor de 1427 comenzó la segunda etapa de expansión de la cultura mexica de Tenochtitlán, por lo que en alianza con los acolhuas de Texcoco derrotaron en 1430 a los tepanecas de Azcapotzalco. Tras esta victoria, Tenochtitlán, Texcoco y Tlacotalpan (pueblo que se liberó del poderío de Azcapotzalco tras su derrota), formaron un pacto entre naciones, una “esplendorosa confederación” denominada “Triple Alianza”, con reinos y objetivos específicos. Los tres reinos constituían lo que los historiadores llaman “zona nuclear del imperio”. Cada uno recibía tributos provenientes de los pueblos enmarcados en sus propios dominios y, a su vez, cada reino tenía pueblos sujetos dentro de los dominios de los

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 9.

otros dos, por lo que su estructura territorial tenía varios niveles de organización y, en la confederación existía cierta centralización por parte de Tenochtitlán, pues los impuestos recolectados eran primordialmente enviados a esta ciudad.<sup>178</sup>

Las delimitaciones geográficas establecidas por la Triple Alianza (así como las de sus más importantes oponentes, la confederación Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo), fueron recogidas y modificadas de acuerdo con los requerimientos del devenir histórico nacional, por lo que, según González Raya, estas confederaciones pudiesen constituir el antecedente más remoto del federalismo en México.<sup>179</sup> Sin embargo, este autor señala que otros estudiosos como Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona se oponen a esta visión argumentando que es poco probable que los constituyentes de 1824 se hayan inspirado en este antecedente. Por el contrario, sostienen que es más adecuada la tesis de que el precedente de la organización federal mexicana, se encuentra en las diputaciones provinciales gaditanas.<sup>180</sup> Esta tesis es compartida por Leonel Alejandro Armenta López, quien afirma que la hipótesis sobre el antecedente prehispánico del federalismo mexicano es cuestionable y, por tanto, insostenible.<sup>181</sup>

## 2. Constitución de Cádiz y las Diputaciones Provinciales

Después del proceso de colonización de América a lo largo del siglo XVI, en el siglo XVII las colonias españolas americanas logran emanciparse de la dependencia de la Península. La riqueza mineral de dichos territorios constituyó un factor fundamental para el desarrollo de otras actividades económicas básicas y generadoras de riqueza para la metrópoli, entre ellas, la expansión de la producción de bienes de consumo como alimentos, vinos, algunas manufacturas textiles, piel, instrumentos de labranza, entre otros artículos de consumo. Este dinamismo se

---

<sup>178</sup> González Raya, Juan Manuel, *La instauración del federalismo en México*. Surgimiento de una nación, México, ECCE HOMO, 2010, pp. 17 a 23.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>180</sup> *Idem*.

<sup>181</sup> Armenta López, *La forma federal de Estado*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 90.

manifestó en la ampliación de las relaciones económicas entre los sectores económicos hasta entonces desarrollados, así como en el comercio inter-colonial, el cual propició que las colonias gozaran de cierta independencia de facto, sin gran presión de España sobre ellas. Como era de esperarse, el crecimiento económico estuvo acompañado de cambios en la estructura social, dando paso a la formación de una élite criolla terrateniente con exigencias de propiedad y mano de obra.<sup>182</sup>

Tras la derrota a manos de los ingleses en la guerra de Siete Años (1763), Carlos III Rey de España, bajo la asesoría e influencia de ilustrados ministros, se propuso un movimiento de reforma que le permitiera restaurar su poder y prestigio: las conocidas como reformas Borbónicas. Pronto España se encontró en un renacer político, económico y cultura que implicó centralización y reformas administrativas que se reflejaron en una mayor producción y rendimientos en la agricultura y la industria.

Esta visión reformista influyó en un mayor proteccionismo en el comercio ultramarino y un renovado control imperial sobre sus colonias. Este proceso reformador-centralista ha sido denominado por el historiador hispanista John Lynch como una segunda conquista.<sup>183</sup> De acuerdo con este autor, si la primera había sido la conquista de los nativos, la segunda conquista intentada por los españoles fue la de los criollos. En los hechos, las reformas Borbónicas constituyeron principalmente una conquista burocrática porque dieron origen a nuevos virreinos y otras unidades administrativas de organización territorial; se nombraron nuevos funcionarios como instrumento de control social, llamados intendentes. Se probaron nuevos métodos de gobierno que suponían la supervisión más estrecha de la población; se debilitó el poder económico de la Iglesia con la expulsión de la orden Jesuita, por lo que no debe extrañar que diversos oficiales insurgentes fueran sacerdotes; la defensa imperial pasó a depender de las milicias locales cuyos oficiales de alto grado eran españoles y comenzó una inmigración renovada de españoles peninsulares a las colonias hispanoamericanas. Aparecieron nuevos

---

<sup>182</sup> Lynch, John, *Las Revoluciones Hispanoamericanas 1808-1826*, México, Ariel, 2014, pp. 13 a 16.

<sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

conquistadores, que ocupaban cargos oficiales. Esta nueva estructura económico-administrativa redujo las ya de por sí mínimas posibilidades de los criollos de desempeñar cargos civiles y, en consecuencia, se ascender en la escala social, ya que los nombramientos para cargos superiores en la Iglesia, el ejército y la administración, volvieron a ser solo para europeos.<sup>184</sup>

Dado que las reformas Borbónicas reconocían los cambios sociales en la población de las colonias hispanoamericanas, y considerando, por un lado, que la población de los llamados pardos o castas había crecido considerablemente y, por el otro, que las injusticias en su contra eran enormes, estas reformas abrieron un espacio a este sector de la población para reducir las tensiones mediante su acceso a la educación, a cargos públicos e incluso, a la “compra de su blancura” para ser considerados cultural o socialmente españoles.<sup>185</sup>

La nueva política instaurada se basaba en la aplicación del control que permitiera incrementar la situación colonial de los territorios americanos, a través de la desamericanización de su administración y del incremento de su dependencia hacia la Metrópolis. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados porque el reformismo perturbó el frágil equilibrio del poder dentro de las sociedades coloniales, como consecuencia del ataque a los intereses locales de los criollos terratenientes, comerciantes y mineros. Ello trastocó el orden social debido, por un lado, al permitir que por encima de los privilegios de los criollos se encontraran los derechos de españoles peninsulares y, por el otro, al permitir que la población mestiza (castas o pardos) tuviera acceso a privilegios similares a los de los criollos e incluso a los de españoles. Al respecto, es importante señalar que la población criolla no solo superaba en número a los españoles peninsulares, en contra de quienes había generado un gran resentimiento, sino que además tenían un fuerte sentido de identidad regional. De ahí que, las reformas fueran saboteadas dentro de las colonias por los criollos. Al respecto, Lynch argumenta:<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 18 a 29.

<sup>185</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 28.

“La cólera reprimida de las masas mexicanas estalló en 1810 en una violenta revolución social, que demostró a los criollos lo que sospechaban desde hacía mucho tiempo: que en último término eran ellos los guardianes del orden social y de la herencia colonial. [...] Estaban atrapados entre el gobierno imperial y las masas populares. El gobierno les consentía privilegios, pero no el poder de defenderse; las masas que se resentían ante los privilegios podían intentar destruirlos. En esas circunstancias, cuando la monarquía cayó en 1808, los criollos no podían permitir que se prolongara el vacío político.”<sup>187</sup>

Parece entonces que faltaban mecanismos de intermediación entre los diversos segmentos de la toma de decisiones (como siglo y medio después ocurriría con las RIG). De acuerdo con el citado autor, la revolución por la independencia puede interpretarse como una reacción en contra de una nueva colonización, esto es, un mecanismo de defensa en reacción a la nueva invasión española del comercio y de los cargos oficiales. La independencia fue la culminación de un largo proceso de enajenación en el cual las colonias hispanoamericanas se dieron cuenta de su propia identidad con la convicción de que los americanos no eran españoles, tomaron conciencia de su cultura, se volvieron celosas de sus recursos. En otras palabras, desarrollaron un pensamiento de nacionalidad.<sup>188</sup> Cuando el programa de reformas de Carlos III cayó en declive y con el antecedente ideológico de la Revolución Francesa, España fue cayendo de crisis en crisis, pasando dichos problemas al reinado de Carlos IV. Así, entre 1807-1808, cuando Napoleón decide invadir la Península, el gobierno borbónico estaba dividido, incapaz de defenderse ante el ataque.<sup>189</sup>

Tras la caída del Rey Carlos IV y el nombramiento de José Bonaparte como Rey de España y de las Indias, los españoles lucharon por su independencia, frente a los usurpadores franceses (quienes hábilmente, habían convocado a intento de

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, pp. 33 y 34.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 28 a 35.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 45.



constitución fugaz en Bayona, en 1808)<sup>190</sup>. De ahí que los liberables españoles comenzaran, finalmente, a preparar una Constitución para sus colonos americanos.<sup>191</sup> La Junta Suprema Gubernativa del Reino formada por los representantes políticos de las diversas provincias españolas promulgó un decreto en 1809, donde se estableció que los dominios españoles en América no eran colonias, sino parte integrante de la monarquía española con derechos de representación.<sup>192</sup> Por otro lado, se decidió convocar a las Cortes para desplegar un primer intento de carta constitucional para las colonias. Así las sesiones parlamentarias iniciaron en la isla de León en 1810 (días después del inicio del movimiento independentista en la Nueva España),<sup>193</sup> siendo trasladadas a Cádiz en marzo de 1812.<sup>194</sup>

“La Constitución de Cádiz abrió una puerta de esperanza al evidenciar la factibilidad de organizar el poder político de una manera distinta a como se había estructurado y ejercido durante el periodo colonial”.<sup>195</sup> Un contexto mucho más propicio a la negociación entre representantes de diversas esferas de influencia y poder parecía surgir entonces con las independencias. El espíritu liberal y la influencia de la Revolución francesa se hicieron notar en las Cortes, no en vano, la Constitución producto de las mismas se considera pionera en la construcción del Estado Moderno. La selección de los representantes que asistieron (la gran mayoría,

---

<sup>190</sup> Saboia Bezerra, Helga María, “La guerra de la independencia y la constitución de Cádiz (1812). Peculiaridades e influencias”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año LI, número 154, enero-abril de 2019, p. 296.

<sup>191</sup> Lynch, John, *op. cit.*, p. 45.

<sup>192</sup> *Idem.*

<sup>193</sup> Gamas Torruco, José, “La Constitución de Cádiz de 1812 en México”, en Serna de la Garza José María y Barceló Rojas, Daniel Armando (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 253.

<sup>194</sup> González Raya, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 164.

<sup>195</sup> Serna de la Garza, José María, “Influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en México”, en Serna de la Garza José María y Barceló Rojas, Daniel Armando (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 322.

clérigos) fue lo más parecida a una elección democrática; o al menos, no se basó en privilegios ni en títulos nobiliarios. “La integración de las Cortes de Cádiz favoreció al bando liberal, compuesto principalmente por hombres ilustrados de clase media”<sup>196</sup>. A ellas asistieron ciento cincuenta diputados en representación de España y cincuenta y tres en representación de sus colonias. Representando a la Nueva España, acudieron un total de 21 diputados, 15 propietarios y 6 suplentes. Todos eran parte de la clase criolla ilustrada. “Catorce eran eclesiásticos, y de entre ellos, cinco hicieron la carrera de leyes; dos militares; otros dos eran comerciantes; dos más eran funcionarios, y uno era abogado”.<sup>197</sup>

Los temas relacionados con las colonias españolas tuvieron cierto protagonismo en las Cortes, sus representantes plantearon la necesidad de cambios sociales y económicos. Propusieron que, “como un principio fundamental, se reconociera la igualdad entre todas las partes de aquel gran imperio, así como la igualdad entre todos sus habitantes.”<sup>198</sup> Sin embargo, pese a que la nueva Constitución declaraba que España y América eran una sola nación, garantizando la representación de los americanos, al mismo tiempo les negaba una representación igualitaria. De la misma forma, se prometían reformas, pero negaba la libertad de comercio.<sup>199</sup>

El desempeño de Miguel Ramos Arizpe representante de la provincia interna de Coahuila en las Cortes de Cádiz fue notable “sus participaciones más destacadas tuvieron que ver con la defensa de la autonomía de las provincias internas y el derecho a un gobierno representativo”.<sup>200</sup> De acuerdo con Gamas Torruco, a Ramos Arizpe se debe atribuir la idea de las diputaciones provinciales que derivaron de su

---

<sup>196</sup> Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2da. ed., México, OXFORD, 2004, p. 608.

<sup>197</sup> Barragán Barragán, José, “Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz”, en Serna de la Garza José María y Barceló Rojas, Daniel Armando (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 66.

<sup>198</sup> Barragán Barragán, José, *op. cit.*, p. 81.

<sup>199</sup> Lynch, John, *op. cit.*, p. 46.

<sup>200</sup> Barragán Barragán, José, *op. cit.*, p. 75.

propuesta de establecer Juntas Superiores Gubernativas en cada una de las provincias de la Nueva España. Así, en el territorio de la Nueva España se formaron seis Juntas: México, San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida.<sup>201</sup>

Autores como Oscar Cruz Barney<sup>202</sup> y Jacinto Faya Viesca<sup>203</sup>, refieren que Nettie Lee Benson, en su estudio “La Diputación Provincial y el federalismo mexicano”, afirma que el origen de nuestro federalismo se remonta a la forma de gobierno establecido en el capítulo denominado “Del gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales” de la Constitución de Cádiz, porque en dicho capítulo se les reconoce cierta autonomía a las Provincias, como estructuras de organización territorial, con la descentralización de distintas funciones a su favor. Ello debe considerarse según Lee Benson como un importante elemento de libertad provincial. En el mismo sentido, Leonel Alejandro Armenta López afirma que, el federalismo mexicano tuvo su origen, sus bases primordiales, en la autonomía provincial, ya que esta primera idea de autonomía se convirtió en el origen de la descentralización política y gubernamental como medio para garantizar la solución de los diversos problemas que presentaban las provincias de la Nueva España, agravados por las distancias, la falta de comunicaciones o el atraso de éstas. Por tanto, según este autor, no se buscó la forma federal como forma de Estado debidamente estructurada, sino como un sinónimo de descentralización política o gubernamental.<sup>204</sup> Por su parte, John Lynch menciona que las divisiones administrativas españolas proporcionaron la estructura política de la nacionalidad, toda vez que el imperio se encontraba dividido en unidades administrativas, cada una con su maquinaria burocrática y un jefe ejecutivo. Estas divisiones, a su vez basadas en las pre regiones españolas, promovieron el regionalismo y un sentido de arraigo local.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 254.

<sup>202</sup> Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, pp. 609 y 610.

<sup>203</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 58.

<sup>204</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 93.

<sup>205</sup> Lynch, John, *op. cit.*, p. 37.

En opinión de Jorge Carpizo McGregor, “la Constitución de Cádiz es realmente el origen del federalismo mexicano; fue la idea de autogobierno después de tres siglos de Colonia y de un gobierno tan centralizado. Con la Constitución de Cádiz se crearon las diputaciones provinciales que fueron electas con un sistema indirecto. Esta experiencia enseñó a las provincias de este país lo muy importante que era autogobernarse”.<sup>206</sup>

### 3. *Federalismo Norteamericano, ¿inspiración o copia?*

La independencia de las trece colonias británicas en 1776 y la posterior expedición de su Constitución, primera en el mundo en establecer un modelo federal, en 1787, fueron acontecimientos históricos que permearon el ambiente y pensamiento de independencia de la Nueva España. Sin embargo, entre los estudiosos del tema existen diferentes posturas sobre el grado de influencia que dichos acontecimientos tuvieron en los hombres a cargo de la toma de decisiones sobre la forma de gobierno que la nueva nación adoptaría. Se ha dicho que la forma de Estado Federal del México independiente fue copiada de la forma de organización política de los Estados Unidos de América; otra corriente de pensamiento aclara que no se trata de una copia, sino que existió influencia de la nueva nación del norte por considerarse progresista y por el dinamismo que empezaba a mostrar su desarrollo económico, aspectos que se le atribuían a su sistema jurídico y político.<sup>207</sup>

Quienes sostienen la hipótesis de que el federalismo mexicano es una copia del estadounidense, según Francisco Eissa-Barroso, parten de que “una lectura comparada del Proyecto de Constitución (de 1824) y de la Constitución de Estados Unidos revela que, efectivamente, la semejanza entre ambas es considerable. [...]”

---

<sup>206</sup> Carpizo McGregor, Jorge, “Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España”, en Barceló Rojas, Daniel A. y Serna de la Garza, José María, (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 193.

<sup>207</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 89.

Los integrantes de la Comisión de Constitución convirtieron el artículo primero de la Constitución estadounidense en 53 artículos. Aun así, muchos de ellos son traducciones textuales de la obra de los padres fundadores de Estados Unidos.”<sup>208</sup> No obstante lo anterior, también existen elementos en la forma de organización del gobierno mexicano, que difieren del proyecto norteamericano. Al respecto, José Barragán Barragán opina que “nadie que conozca medianamente el periodo histórico que va desde 1810 hasta 1824, se atrevería a sostener la mentira [...] de que el federalismo mexicano es exactamente igual al federalismo norteamericano, salvo en que ellos por el federalismo se unieron y México por el federalismo se desunió.”<sup>209</sup>

Esta discusión nos conduce a otra corriente de pensamiento que sostiene que, si bien existió influencia de las ideas generadas en Estado Unidos a partir de su independencia, ello no significa que el sistema federal mexicano sea una copia fiel del federalismo norteamericano. En este punto Jacinto Faya Viesca señala que “la realidad empujó a México hacia el federalismo”, pero que, de acuerdo con Reyes Heróles, el mecanismo intelectual y teórico que llevó a la mayoría de los liberales mexicanos al federalismo se puede encontrar en los libros europeos y en la Constitución Norteamericana, sin perder de vista que los pensadores europeos en especial Montesquieu, orientaron a los padres del federalismo estadounidense.<sup>210</sup>

En el mismo sentido se ha encontrado en el *Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana* de 1823, la influencia de Rousseau que fundamentaba la teoría del derecho colectivo y el rechazo al Senado de tipo norteamericano; mientras que de Montesquieu se tomó la teoría de la división de poderes.<sup>211</sup> Sin duda, “quienes

---

<sup>208</sup> Eissa-Barroso, Francisco A., “Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824”, *Política y Gobierno*, Volumen XVII, Número 1, Enero 2010, pp. 108 y 109.

<sup>209</sup> Barragán Barragán, José, “El federalismo como forma de gobierno y no de Estado. El caso mexicano”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, n° 38/39, año 2002, p. 37.

<sup>210</sup> Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, 1998, p. 67.

<sup>211</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones, Vol. III Estudios históricos y Doctrinarios*, 9ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, p. 467.

con la pluma y con la palabra pugnaron por el establecimiento del federalismo en nuestro territorio, conocían las ideas de Montesquieu y de Rousseau, de tal modo que tenían una noción de la idea federal europea que, complementada con el modelo norteamericano, terminaron por producir el sistema federal en México.”<sup>212</sup>

La literatura de la Ilustración circulaba en México con relativa libertad, siendo conocidos autores como Newton, Locke, Adam Smith, Descartes, Montesquieu, Voltaire, Diderot, Rousseau, Condillac y D’Alembert. En consecuencia, las ideas de los *philosophes* franceses, su crítica a las instituciones sociales, políticas y religiosas contemporáneas, eran conocidas por los mexicanos. No obstante, sería un error suponer que el pensamiento de la Ilustración hizo revolucionarios a los criollos o la clase educada de la época, pues ello sería tanto como confundir causa y efecto. En ese sentido, sería difícil cuestionar que las ideas de la Ilustración se convirtieron en un ingrediente esencial del liberalismo latinoamericano, pues recibieron de ellas una nueva visión del conocimiento, una preferencia por la razón y la experimentación como opuestas a la autoridad y a la tradición.<sup>213</sup>

Aunado a la influencia de Rousseau y Montesquieu, las ideas plasmadas por Benjamin Constant en su libro *Curso de política constitucional* fueron claves para el diseño de las primeras constituciones mexicanas, y la correlativa ausencia de poderes de emergencia en las dos primeras Cartas Magnas que conoció nuestra nación.<sup>214</sup> Pero más allá de la presencia teórica europea innegable pero debatible en cuanto a autores y al grado de influencia, no se puede ignorar el interés político que la naciente nación norteamericana tuvo en nuestro país. Para Lynch, la influencia de Estados Unidos en la independencia de la entonces Nueva España, fue benéfica y duradera, toda vez que su encarnación de libertad y republicanismo se convirtió en un poderoso ejemplo. Incluso muchos de los líderes de la independencia mexicana habían visitado Estados Unidos y conocían sus libres

---

<sup>212</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 90.

<sup>213</sup> Lynch, John, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

<sup>214</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 26 a 28.

instituciones de primera mano.<sup>215</sup> Las instituciones constitucionales norteamericanas eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica<sup>216</sup>. Al respecto, Xavier Diez de Urdanivia Fernández puntualiza que el conflicto entre logias masónicas de rito yorkino y escocés influenciaron este proceso, ya que mientras el rito yorkino poseía una influencia estadounidense, libertaria y progresista, el rito escocés tenía más bien una influencia europea, de prácticas centralistas y metropolitanas con interés por conservar privilegios. El triunfo de la independencia de Norteamérica de Inglaterra, avaló los ideales norteamericanos y el federalismo adquirió un timbre de “idea fuerza” de la democracia.<sup>217</sup>

En este contexto ideológico se llevaron a cabo los movimientos independentistas de las antes colonias españolas. La configuración de nuevas estructuras políticas en los nacientes Estados despertó un interés político creciente en los líderes de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual se evidencia en los discursos de sus presidentes. Por ejemplo, en 1811 en su tercer informe presidencial, James Madison expresó el interés de los Estados Unidos por el establecimiento de soberanías independientes en las provincias hispanas de América, y la intención de establecer las debidas relaciones amistosas y comerciales, una vez que hubieran alcanzado la condición de naciones por el justo ejercicio de sus derechos.<sup>218</sup> En marzo de 1817, James Monroe, en su primer informe presidencial, describe como natural la preocupación de lo que sucede a sus vecinos en el continente americano, por temor a posibles afectaciones en el comercio, reiterando una posición neutral. En diciembre de 1823, en el marco de los nombramientos de ministros de los Estados Unidos ante México, Colombia y Buenos Aires, el discurso de dicha nación toma un giro distinto, de hecho, podría decirse que adopta un rumbo confederal, pues tras las recientes independencias de

---

<sup>215</sup> Lynch, John, *op. cit.*, p. 38.

<sup>216</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 91.

<sup>217</sup> Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundap, México, 2003, pp. 32 y 34.

<sup>218</sup> Ampudia Malacara, Ricardo, *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, 2da edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 48.

las colonias europeas en el continente americano, éste parece considerarse unido no solo por lazos territoriales, sino también solidarios y colaborativos, dando pie a un instinto de protección de su libertad. O por qué no considerar que una de las posibles explicaciones sea la intención de crear mecanismos informales de intermediación política (que como hemos visto, desembocaron en el diseño de las RIG como parte dinámica del federalismo). Algunos trazos de esta dirección se pueden desprender del séptimo informe presidencial de Monroe, al sostener que:

“El continente americano por la condición libre e independiente ha asumido y sostiene de hoy en adelante que no se considerarán como objetivos de futura colonización por ninguna potencia europea. [...]

Nos hallamos necesariamente más íntimamente vinculados con los acontecimientos de este hemisferio, por razones que deben ser evidentes para todo observador ilustrado e imparcial. El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente en ese aspecto del de América.

Por lo tanto, debemos, en honor de la sinceridad y a las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declarar que consideraríamos cualquier intento de su parte para extender sus sistemas a cualquier porción de este hemisferio, como un peligro para nuestra paz y nuestra seguridad. En las colonias o dependencias de cualquier potencia europea ahora existentes, no hemos intervenido ni lo haremos. Pero tratándose de gobiernos que han declarado su independencia nosotros, con cuidadosa consideración y basándonos en justos principios, hemos reconocido, ninguna intervención de cualquier potencia europea con el propósito de oprimirlos o de controlar su destino en otra forma podría ser interpretada por nosotros más que como la manifestación de una actitud hostil hacia los Estados Unidos.”<sup>219</sup>

Al respecto, Xavier Diez de Urdanivia Fernández sostiene que, a raíz de la independencia de las trece colonias norteamericanas, la promoción del federalismo ha sido distintiva de vanguardia mientras que el centralismo, de retroceso. Estos pensamientos fueron adoptados en México, aunque en la práctica se concentraron

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, pp. 53 y 54.



de manera extrema las potestades en el gobierno federal, especialmente en el poder ejecutivo, acercándose a una inspiración más centralizadora que de reparto de tareas.<sup>220</sup>

Como puede observarse, fueron diversos los factores y circunstancias que convergieron en la adopción del sistema federal de México. Por ello, sería poco cauto adoptar una posición tajante e ignorar la influencia multifactorial que dio origen al federalismo mexicano. Veremos en seguida que la impronta dual tardó muchas décadas en empezar a traslucir elementos de flexibilidad, como el de las RIG.

## **II. FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS: LAS PUGNAS FEDERALISMO VS CENTRALISMO; DESCENTRALIZACIÓN VS CENTRALIZACIÓN**

Como se expuso párrafos arriba, desde la gestación de la independencia de la nueva nación mexicana, la ideología liberal predominó en los pensadores y gobernantes. Durante la primera mitad del siglo XIX, las ideas liberales sirvieron de inspiración y soporte para la concepción y organización de lo que sería un nuevo Estado. Según Hale, hacia mediados del siglo XIX el programa liberal tuvo dos objetivos primordiales. El primero, la liberación del individuo de los grilletes que lo sujetaban al sistema español, destacando la libertad de prensa, de discurso y de culto. Dentro de este objetivo, el federalismo era considerado como una parte indisociable, al igual que la libertad municipal. El segundo objetivo, consistió en la liberación de la nación del régimen de privilegios corporativos en busca de una nación moderna, laica y progresista.<sup>221</sup> Sin embargo, que los ideólogos y gobernantes de la época fueran liberales, no implicó un consenso de opiniones pues desde muy temprano en la historia del nuevo país independiente comenzarían a surgir pugnas entre centralistas y federalistas. Posteriormente, con el surgimiento de la corriente de pensamiento conservadora y una vez establecido el federalismo

---

<sup>220</sup> Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *op. cit.*, p. 20.

<sup>221</sup> Hale A. Charles, *El pensamiento político en México y Latinoamérica*, México, Colegio de México, 2010, p. 62.

en nuestra Constitución, los bandos cambiarían de nombre, dando lugar a la disputa entre liberales y conservadores. Actualmente, podríamos decir que pese a que la forma de Estado (o gobierno) federal no se cuestione, al menos seriamente, se libra una lucha entre la descentralización y centralización del reparto de facultades y competencias de la federación y los entes subnacionales.

El *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824, la Constitución del mismo año, así como las de 1857 y 1917 optaron por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país, la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, y la diversidad de usos y costumbres de las distintas regiones. Fue especialmente importante para los constituyentes de 1824 y 1857 que, si no eran respetadas la libertad y la soberanía de las regiones, “se corría el riesgo de que éstas optaran por segregarse de la Unión de los Estados Mexicanos”.<sup>222</sup> Con la salvedad del periodo en que Antonio López de Santa Anna ocupó la presidencia de México e impuso un régimen unitario, de hecho, podríamos afirmar que la gran mayoría de nuestra existencia como nación, la hemos vivido como federación. “Nuestro país optó desde un principio por esa forma organizativa que es el federalismo y por mantenerla ha optado siempre”.<sup>223</sup> Sin embargo, esa decisión no estuvo exenta de complicaciones; por ello Rowland y Caire señalan que, en los últimos dos siglos se ha librado una lucha constante entre fuerzas centralizadoras y descentralizadoras, sin que ninguna haya logrado una dominación definitiva, creando un efecto “péndulo” que obligó a que durante el siglo XIX se llevara a cabo una constante negociación de la autonomía política y administrativa entre los gobiernos subnacionales y el central.<sup>224</sup> Y esto nos hace regresar a la consideración de elementos de intermediación del sistema de reparto de tareas, que pudieron haber quedado inducidas en la ley.

---

<sup>222</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1996, p. 17.

<sup>223</sup> Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *op. cit.*, p. 20.

<sup>224</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, “Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción”, *Documento de trabajo núm. 94*, CIDE, México, 2001, pp. 1 y 2.

## 1. Constitución de 1824 y la fuerza centrífuga que impulsó la república representativa, popular y federal

Compartimos la visión de Xavier Diez de Urdanivia Fernández, quien opina que la organización federal en México fue impulsada por una fuerza centrífuga debido a que la unidad formal de la Nueva España se fraccionó al reconocer la autonomía de las regiones que territorialmente la conformaban, surgiendo así los estados que conformarían la República Mexicana<sup>225</sup>, influyendo en esta fragmentación diversidad de pensamientos, intereses, teorías vanguardistas y acontecimientos históricos que marcaron la época, tal y como veremos a continuación.

Recordemos que, habiendo emergido nuestro país a la libertad, a partir del *Acta de Independencia* del mes de septiembre de 1821, y como reacción en contra del Imperio instaurado por Iturbide en 1822, se promulga en febrero de 1823 el *Plan de Casamata*, en el que se insta a la reinstalación del Primer Congreso Constituyente disuelto por Iturbide. En dirección contraria a dicho plan, diversas Diputaciones Provinciales que conformaban el territorio de México proclamaron su independencia y se adhirieron al mismo. De acuerdo con José Gamas Torruco, “fueron éstas las que por su voluntad clara y manifiesta reclamaron y lograron la elevación de sus provincias a estados de una Federación”.<sup>226</sup>

El 16 de mayo de 1823 se presentó el *Plan de la constitución política de la nación mexicana* que trazaba las bases de lo que podría haber sido la primera Constitución mexicana. Fue elaborado en secreto por los diputados del Primer Congreso Constituyente: fray Servando Teresa de Mier, José del Valle, José María Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco María Lombardo, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala y José María Bocanegra. Pese a que este plan no fue discutido por el Congreso Constituyente, diversos tratadistas resaltan la importancia de este documento, al considerarse la herencia jurídico-política del Primer Congreso

---

<sup>225</sup> Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *op. cit.*, p. 32.

<sup>226</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 259.

Constituyente mexicano al Segundo Constituyente y, porque es una síntesis de lo que se pensó fueran las primeras decisiones fundamentales del Estado, que estaba emergiendo al concierto mundial de las naciones independientes.<sup>227</sup>

El *Plan de la constitución política de la nación mexicana* se dividió en dos partes. En la primera que contenía una exposición de motivos, se declaró que la soberanía de una nación es única, inalienable e imprescriptible. Enfatizando que la forma de gobierno de la nación mexicana es una república, representativa y federal. El 31 de enero de 1824 fue emitida por el Segundo Congreso Constituyente, el *Acta Constitutiva de la Federación*. En el artículo 5° de la misma se estableció: “la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal”; mientras que en el artículo 6° se señala que “sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración, gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.”<sup>228</sup>

En los párrafos anteriores, puede identificarse que lo apuntado en el Acta de 1824 se opone a lo propuesto en el *Plan de la constitución política de la nación mexicana* de 1823, porque, si bien ambos documentos establecían un sistema federal, el *Plan* proponía una federación con tintes más moderados, ya que declaraba la soberanía nacional como única. Por el contrario, en el Acta se proclaman soberanos e independientes a los estados que conformaban la federación. De ahí que se identifique a diversos integrantes del Primer Constituyente como liberales centralistas. En términos de las RIG, un margen casi nulo de intermediación se habría podido desarrollar bajo este esquema constitucional.

La redacción de los artículos antes referidos propició un intenso debate, la denominación de “independientes y libres” respecto de los estados, se aprobó casi por unanimidad, en contraste, el concepto de “soberanos” fue aceptado con 41 votos

---

<sup>227</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “El primer Congreso Constituyente mexicano”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm. 27, julio-diciembre 2012, pp. 375.

<sup>228</sup> Acta Constitutiva de la Federación 1824, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/acta.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf)

y rechazado por 29. De ahí que Emilio O. Rabasa señala que “sólo 12 votos plantaron el federalismo en México”.<sup>229</sup> Este autor, agrega que “la ‘república’ y la ‘federación’ fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente del ‘24’ a nuestra historia política. Con lo de república, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con lo de federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas.”<sup>230</sup> Asimismo, Rabasa señala que la adopción del federalismo en 1824 fue la gran cuestión, sobre todo considerando que los constituyentes estaban fraccionados en dos grandes bandos. Los federalistas, liderados por Miguel Ramos Arizpe (Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Cayetano Portugal, Miguel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez); y los centralistas (José María Becerra, fray Servando Teresa de Mier, Carlos María Bustamante y José Espinosa de los Monteros).<sup>231</sup> Así, mientras “los federalistas no solo no querían obedecer al pasado, deseaban enfrentarle de un modo totalmente diverso, puesto que ya tenían la facultad de prefigurar un gobierno”; los centralistas se rehusaban a romper bruscamente con el pasado, a otorgar autonomía a las provincias pese a su falta de autosuficiencia económica, pues esto no sólo implicaría gastos a la Federación, sino el enfrentamiento del poder central a múltiples poderes, por lo que preferían una versión republicana de la monarquía.<sup>232</sup>

Contrario a los argumentos de Rabasa, Aguilar Rivera opina que la división entre federalistas y centralistas no consistía propiamente en una división ideológica, pues finalmente los constituyentes liberales, ya fueran federalistas o centralistas, pretendían crear un estado políticamente fuerte y un régimen económico de

---

<sup>229</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., “La línea quebrada: el federalismo en México”, en Andrea Sánchez, Francisco J. de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 531 y 532.

<sup>230</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ra. ed., 3ra reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 25.

<sup>231</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 119.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 120.

individualismo sin trabas. Además, coincidían en ideas pilares en aquella época como la intolerancia religiosa, el estatus privilegiado de corporaciones como la Iglesia, el ejército y algunas corporaciones como los pueblos indios. En ese sentido, para Aguilar Rivera, la división entre centralistas y federalistas más bien se reducía a una concepción distinta sobre la rapidez con que se debían adoptar las reformas liberales, entre ellas el federalismo, traducido al grado de centralización.<sup>233</sup>

Lo anterior se ve especialmente reflejado en una reflexión del doctor Servando Teresa de Mier:

“Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal, en el nombre, y central en la realidad. Yo he oído hacer la misma crítica del proyecto constitucional de la nueva comisión. Pero ¿qué no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en los Estados Unidos de América, en cada parte ha sido diferente, y aun puede haberla de otras varias maneras. Cual sea que a nosotros convenga. Sobre este objetivo va a girar mi discurso. La antigua comisión opinaba, y yo creo todavía, que la federación a los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos, sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.

[...]

¿Qué pues concluiremos de todo esto?, se me dirá. ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos

---

<sup>233</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 29 y 30.

unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú; un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación.

[...]

Yo estoy por el proyecto de bases del antiguo Congreso, Allí se da al pueblo la federación que pide, si la pide; pero organizada de la manera menos dañosa, de la manera más adecuada, como antes dije ya, a las circunstancias de nuestra poca ilustración, y de la guerra que pende sobre nuestras cabezas, y exige para nuestra defensa la más perfecta unión.

Allí también se establecen congresos provinciales, aunque no tan soberanos; pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior, evitar la arbitrariedad del gobierno en la provisión de empleos y contener los abusos de los empleados. En esos congresos irán aprendiendo las provincias la táctica de las asambleas y el paso de marcha en el camino de la libertad, hasta que, progresando en ella, cesando el peligro actual y reconocida nuestra independencia, la nación revisase su constitución, y guiada por la experiencia fuese ampliando las facultades de los congresos provinciales, hasta llegar sin tropiezo al colmo de la perfección social. Pasar de repente de un extremo al otro, sin ensayar bien el medio, es un absurdo, un delirio; es determinar, en una palabra, que nos rompamos las cabezas. Protesto ante los cielos y la tierra que nos perdemos si no se suprime el artículo de soberanías parciales. *Actum est de república.*"<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> González Raya, Juan Manuel, *op. cit.*, pp. 279 a 284.

En esta larga cita se ubican elementos importantes que nos permiten entender la actual definición de federación, mismos que han sido objeto de estudio. En principio, que todas las federaciones son distintas, pues provienen de contextos históricos particulares. Se resaltan las características de dinamismo y flexibilidad propias del federalismo, ya que del discurso del diputado Teresa de Mier, se desprende que las circunstancias de una nación son fluctuantes, como lo eran en el caso particular de México en esa época. Asimismo, este miembro del primer constituyente señala el nivel de educación, el ambiente bélico, los intereses particulares de algunos diputados, entre otros, como factores a tomar en cuenta para determinar el grado de centralización o descentralización de poder. Además, considera que estas circunstancias no permanecerán iguales perpetuamente, pues deja claro que el país se encuentra en un proceso que inició al alcanzar su independencia y se concretará hasta lograr lo que él denomina “perfección social”. En ese sentido, reconoce al federalismo como el modelo de organización idóneo, pero considera que el grado de descentralización deberá ajustarse a lo largo del tiempo y de acuerdo con las circunstancias.

Probablemente esta reflexión sobre el discurso de Mier, no refleje precisamente las intenciones que el diputado perseguía en aquel momento. No obstante, estas observaciones resultan útiles para entender el rumbo que tomará el análisis pretendido en este trabajo. Siendo justos, debemos reconocer que la historia le concedió la razón a algunas de las ideas de Mier, pues no solo distintas provincias optarían por independizarse de México, y otras lo intentaron, pero sin éxito, sino que también se perdería gran parte del territorio. Si bien no existen elementos para afirmar que la adopción del sistema federal en vez de uno central o viceversa, propició esta desunión, lo cierto es que muchos de los miedos expresados por diputados “centralistas” se volverían realidad con el devenir de la historia. Tal es el caso del caudillismo que provocaría conflictos regionales en el país, los cuales continuarían por décadas. En este caso, la historia, a través del discurso de Mier, nos enseñaría que “pasar de repente de un extremo al otro, sin ensayar bien el medio” puede parecer un camino rápido, pero ello no garantiza su éxito.



Todo indica que lo expuesto por Teresa de Mier y otros constituyentes renuentes a un federalismo en los términos dictados por los artículos 5° y 6° del *Acta Constitutiva de la Federación*, tuvo eco en sus colaboradores, pues el 4 de octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución de México, estableciendo en su artículo 4° que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal, pero sin decretar la soberanía de los ahora estados. Asimismo, en los artículos 157 a 160 de esta Ley Fundamental se establecieron las provisiones mínimas para la organización gubernativa de los estados, deberes y restricciones a los mismos. Particularmente los artículos 161 y 162 establecen la supremacía de la Constitución federal al determinar las obligaciones de los estados y limitar sus facultades. Pese al diseño federal que introdujo la nueva Carta Magna, como comenta Jorge Carpizo, la Constitución de 1824 “configuró las relaciones entre los poderes políticos dentro del esquema de un sistema presidencial”,<sup>235</sup> basándose en la Constitución norteamericana de 1787 y en la Constitución española de 1812,<sup>236</sup> lo cual representó un experimento político para México.<sup>237</sup>

Esta visión ya estaba presente en Lucas Alamán, pues de acuerdo con Aguilar Rivera, él ya reconocía que la separación de poderes, tenía una distribución defectuosa en México. Si bien habían servido de modelo dos variantes de dicho principio, una de ellas, la Constitución de Estados Unidos y la otra, las Constituciones francesa y la española de 1812, según Alamán, lo que los constituyentes de 1824 hicieron fue una mezcla de ambas que más tarde carecería de coherencia, pues era una equivocación creer que el Ejecutivo mexicano está constituido de igual manera que el de Estados Unidos, así como también era

---

<sup>235</sup> Cabe mencionar que en el Plan de Casamata se había previsto que el Poder Ejecutivo estaría en manos de tres individuos.

<sup>236</sup> José Barragán Barragán, resalta el parecido del Presidente mexicano descrito en la Constitución de 1824 (así como el de 1857 y 1917) con el Rey de la Constitución de Cádiz, afirmando que éste es más que casual, es el mismo. Véase Barragán Barragán, José, “El federalismo como forma de gobierno y no de Estado. El caso mexicano”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, n° 38/39, año 2002, p. 38.

<sup>237</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Revista de estudios políticos*, Madrid, Número 3, Mayo-Junio 1978, p. 19.

equivocado pensar que pese a que el texto constitucional estuviese copiado, iba a producir los mismos efectos, considerando que iba a actuar sobre distintos elementos.<sup>238</sup>

Al respecto, Rabasa agrega que la línea del México independiente, entendida como la síntesis de su devenir económico, social y político, fue recibida de España como centralista y autoritaria. Sin embargo, esta línea después se quebraría al fijar al federalismo como régimen de gobierno, agregando que:

“Es cierto que transcribimos de los Estados Unidos, e impusimos en nuestra estructura constitucional, el régimen presidencialista. No es cierto que ordenamos el predominio presidencialista. [...] La historia negaría, y siguió negando, lo que las Constituciones, todas ellas, escribían como principio nuclear: la división y el equilibrio de poderes. [...] Reformas irían y vendrían y continuó sobresaliendo la figura del Ejecutivo Federal. El mal no ha estado en lo que prescribe la Constitución, sino en lo que no estatuye: las llamadas facultades metaconstitucionales. En otras palabras, cuando el presidente obra sin, o en contra de la ley máxima.”<sup>239</sup>

A pesar de que el artículo 171 de la Constitución de 1824 pretendió hacer inmodificable el régimen federal, a once años de su promulgación, se vio interrumpida su vigencia debido a la insurrección de Santa Anna y la imposición de las *Siete Leyes Constitucionales* en 1836 y el *Supremo Poder Conservador*. Los cuales serían cancelados más tarde por las denominadas *Bases orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos* de 1843. En ambos casos, se trataron de constituciones de corte liberal centralista, pues de acuerdo con Aguilar Rivera, a estas alturas algunos dentro de la clase gobernante habían comprendido que solo un Estado centralizado, enérgico, poderoso e ingenioso, sería capaz de proteger los derechos individuales frente a los caciques locales y mayorías religiosas, esto es, defender a los débiles de los fuertes.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *op. cit.*, p. 33.

<sup>239</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., “La línea quebrada... *cit.*”, pp. 531 a 533.

<sup>240</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *op. cit.*, p. 37.

## 2. Constitución de 1857 y la fuerza centrípeta que mantuvo el federalismo

En 1846, en el marco de la emisión del *Plan de la Ciudadela*, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente. En medio de la amenaza por la invasión estadounidense. En un primer momento el Constituyente propuso solo reestablecer la Constitución de 1824, pero gracias al famoso voto particular de Mariano Otero, se publicó en mayo de 1847 el *Acta Constitutiva y de Reformas*, en la cual se incluía el amparo, la gran aportación de este constituyente.

Tras la intervención estadounidense en nuestro país (1846-1848) que implicó la pérdida de California y Nuevo México, apareció por primera ocasión una alternativa ideológica conservadora que cuestionaba las bases filosóficas del gobierno representativo, la soberanía popular, el método electivo, el derecho natural moderno, etc., comúnmente expresándose a través de los periódicos. La respuesta de los liberales sería la radicalización, considerando que, de acuerdo con Aguilar Rivera, durante los años 1855-1870, los liberales se dividieron en moderados y puros, por lo que se considera a esta etapa como el periodo liberal por excelencia.<sup>241</sup> Pues hacia la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo se tornó constitucional, lo cual implicó la adopción de un carácter excesivamente legislativo y formal, tornándose especialmente importantes la defensa del sistema representativo de gobierno, la construcción de instituciones y el constitucionalismo.<sup>242</sup>

En 1853, Santa Anna volvió a ocupar la presidencia, por última ocasión, bajo el título de “Su Alteza Serenísima”, lo cual provocó la proclamación del *Plan de Ayutla* en 1854 y la Revolución que llevó el mismo nombre, pidiendo su destitución, el nombramiento de un presidente interino y la conformación de un Constituyente, el cual estuvo conformado por 110 diputados, con sus respectivos suplentes. El congreso constituyente inició sus labores en febrero de 1856. Según Emilio O. Rabasa, este Constituyente “fue de las más brillantes, célebres y trascendentales asambleas legislativas de nuestra historia política y constitucional”.<sup>243</sup> La

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, pp. 48, 49 y 61.

<sup>242</sup> *Ibidem*, pp. 12, 25 y 26.

<sup>243</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., “Las Constituciones mexicanas: una visión histórica (1992)” en Flores Mendoza, Imer B. (ed. y comp.), *Doctrina constitucional mexicana. Colección*

“generación de la reforma’ estuvo integrada por Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, José María del Castillo Velasco, Ocampo, Gómez Farías, Guzmán Prieto y los jóvenes Ignacio Vallarta, Vicente Rivapalacio y Francisco Zarco, que eran liberales puros. En el bando conservador destacaron Arrizcorreta, Díaz González, De la Fuente, Barragán y Castañeda y en el liberal moderado el presidente interino de la República, Ignacio Comonfort y varios de sus ministros.”<sup>244</sup>

Contrario a lo sucedido en 1824, en esta ocasión, el federalismo no suscitó mayores debates para el constituyente de 1857. De acuerdo con el historiador Charles A. Hale, el sentimiento anti-centralista fue particularmente fuerte después de la dictadura de Santa Anna. Ponciano Arriaga, al presentar el proyecto de Constitución, sostuvo que el centralismo tendía claramente al despotismo.<sup>245</sup> El artículo 40 de este nuevo texto constitucional estableció el régimen federal al señalar: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>246</sup>

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, proclamándose el 11 de marzo. Este texto constitucional tomó varios artículos tanto de la Constitución de 1824 como de del *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847. De acuerdo con Antonio María Hernández, esta Constitución fue expresión del liberalismo clásico, aunque hubo votos particulares, por ejemplo, de Arriaga sobre la propiedad, de Vallarta sobre la propiedad industrial y de Olvera sobre la cuestión social que influirían más tarde en la Constitución de 1917, precursora del constitucionalismo social.<sup>247</sup>

---

INEHRM, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 87.

<sup>244</sup> María Hernández, Antonio, *Estudios de Federalismo Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Rubinzal-Culzoni Editores, 2019, p. 313.

<sup>245</sup> Hale A. Charles, *op. cit.*, p. 95.

<sup>246</sup> Constitución de 1857, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

<sup>247</sup> María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 313.

La vigencia de esta Ley Fundamental de 1857 duró hasta el 5 de febrero de 1917, cuando se aprobó la Constitución actual. Durante esos años se registraron importantes acontecimientos bélicos y políticos: la Guerra de los Tres Años (1858-1861), la Invasión Francesa, el Segundo Imperio (1862-1867), la República Restaurada (1867-1876), el régimen porfirista (1886-1910) y la Revolución Mexicana (1910). Todos estos acontecimientos marcaron la necesidad de encontrar rutas de salida a posibles conflictos entre regiones o entre grupos políticos del país, en el ánimo de poder encontrar soluciones para cada problema. Además de las diversas reformas que se realizaron al texto constitucional, entre estas, las modificaciones relacionadas con: las Leyes de Reforma, el restablecimiento del Senado y del veto presidencial, así como cuestiones tributarias estatales.<sup>248</sup> Al respecto, Cruz Barney afirma que “sólo en 1867, con el triunfo de la República, el federalismo se consolidó en México”, es decir, hasta que se derrocó al Segundo Imperio Mexicano.<sup>249</sup> Pero en aquella ocasión, el surgimiento del federalismo obedeció a una fuerza centrípeta, pues como lo describió Justo Sierra, citado por Hale, “la marea reformista fluyó de vuelta de la provincia al centro”. Ello responde a que los acontecimientos bélicos de la época tuvieron que encabezarse desde las provincias, toda vez que el centro, en particular la Ciudad de México, estuvo tomada por el enemigo prácticamente durante una década (1858-1868).<sup>250</sup>

De acuerdo con Alicia Hernández Chávez, con la Constitución de 1857 se redefine el pacto confederal en términos propiamente federales pues:

“La Constitución reformada atribuye a la esfera federal la defensa de las garantías ciudadanas y define con mayor precisión su esfera de acción mediante la justicia federal, al establecer un nuevo equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo. La idea de fondo era buscar una mayor colaboración entre federación y estados, y que, sin demérito de la libertad del individuo, fuera el poder federal el garante exclusivo de los derechos ciudadanos. El Congreso debería servir de contrapeso del poder ejecutivo y vigilarlo a fin de

---

<sup>248</sup> *Ibidem*, pp. 313 y 314.

<sup>249</sup> Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 644.

<sup>250</sup> Hale A. Charles, *op. cit.*, p. 96.

que este último no invadiera la soberanía de los estados. Finalmente, la Constitución de 1857 definió con mayor nitidez la esfera de acción de la federación, preservando las competencias específicas de los estados. En suma, se acotaron y definieron las competencias de los poderes de la Unión y se perfeccionó el sistema de los llamados “pesos y contrapesos”.<sup>251</sup>

No obstante, la autora señala que en el nuevo texto constitucional no se logró conformar una verdadera matriz federal en la que las arenas políticas (gobierno central y gobiernos subnacionales) se conectaran entre sí por instituciones comunes y vínculos de comunicación compartidos, logrando así una distribución de poderes que funcionara sobre una base de igualdad. Lo anterior en virtud de que la existencia de una matriz federal implica la voluntad de los ciudadanos de convivir políticamente y, en la segunda mitad del siglo XIX, existió resistencia de los ciudadanos a la invasión de la soberanía de los estados, dificultando la relación entre éstos y la federación, desequilibrando el federalismo.<sup>252</sup>

Luis F. Aguilar Villanueva apunta que el relato que ofreció el texto constitucional de 1857 en la realidad política y administrativa, se reflejó de tal manera que cada vez predominaron rasgos más centralistas, que buscaron consolidar la integridad territorial y la identidad nacional para construir un verdadero Estado nacional.<sup>253</sup> De ahí la aparición de un ingrediente discursivo y negociador para tratar de ordenar el caos constitucional reinante durante la segunda mitad del siglo XIX.

---

<sup>251</sup> Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1996, p. 20.

<sup>252</sup> *Idem.*

<sup>253</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “El Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1996, pp. 109 y 110.

### 3. Constitución de 1917 del federalismo liberal a un fallido federalismo cooperativo

La Revolución mexicana y la Constitución de 1917 son indispensables para entender el federalismo mexicano contemporáneo, ya que a la luz de estos eventos históricos y tomando en consideración los acontecimientos internacionales simultáneos,<sup>254</sup> se pueden comprender mejor las transformaciones de nuestro federalismo que, de acuerdo con Hernández Chávez transitó de un federalismo coercitivo durante el porfiriato a un federalismo cooperativo a partir de los derechos y principios establecidos en la Constitución de 1917.

Explica Rabasa que:

“la situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del XX, originó la Revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar las tierras, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pasaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales era cada vez más profunda. La Constitución inicial de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia social, empuño las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.”<sup>255</sup>

La Revolución mexicana inicia la tarde del 20 de noviembre de 1910, tal y como se indicó en el *Plan de San Luis*, proclamado por Francisco I. Madero, en el que se desconocía la sexta reelección de Porfirio Díaz, se declaraba la anulación de las últimas elecciones y se convocaba a unas nuevas.<sup>256</sup> Este plan fue solo el inicio de diversos movimientos regionales cuyos objetivos, eminentemente basados

---

<sup>254</sup> Como “la Gran Guerra, la Revolución de octubre, la Paz de Versalles, la Gran Depresión y sus secuelas: el corporativismo fascista, la política del new deal y la de los frentes populares”, Hernández Chávez, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México” en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 263.

<sup>255</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., *Historia de las Constituciones... cit.*, p. 82.

<sup>256</sup> Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 864.

en demandas sociales, pretendían revolucionar el orden hasta entonces establecido.

Se conformaron distintos grupos, convenciones y se emitieron planes y pactos cuyos objetivos más tarde fueron recogidos en una nueva Constitución, por ejemplo: el *Plan de Ayala* del 28 de noviembre de 1911, expedido por Emiliano Zapata en Morelos, el levantamiento de Pascual Orozco al norte del país, el ejército de la División del Norte a cargo del general Francisco Villa y el *Pacto de Torreón* del que derivaría la *Convención de Aguascalientes* inaugurada en octubre de 1914; y la *Soberana Convención Revolucionaria* que en abril de 1916 expidió el *Programa de Reformas Político-Sociales*, entre otros.<sup>257</sup> A pesar de que estos movimientos sociales regionales no siempre estuvieron de acuerdo y por ello provocaron diversas disputas armadas, Alicia Hernández Chávez afirma que el principio federal constituyó un punto esencial de los planes de “restauración constitucional”, pues tanto estos movimientos liderados por los gobernadores de Sonora y Coahuila, así como el zapatista, “ven a la federación como un estrecho vínculo entre la comunidad y el municipio, entre éste y su entidad federativa y entre la entidad y el gobierno federal”.<sup>258</sup> Pero las posibilidades de intermediación formal entre facciones, fueron francamente nulas. La ausencia de instituciones, y la anarquía revolucionaria, se prolongó durante los años posteriores sin un panorama claro de solución ante tantas tensiones.

La elección de Madero trajo consigo un movimiento a favor de la federación, fundamentado en la Constitución de 1857 y en las elecciones presidenciales y legislativas más amplias de la historia electoral del país de 1911-1912. Oscar Cruz Barney, señala que a partir de este momento da inicio la etapa constitucionalista de la Revolución que pretendía restaurar la vigencia de la Constitución de 1857. Sin embargo, el gobierno constitucional se ve abruptamente interrumpido en 1913. Tras los asesinatos del entonces presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez en

---

<sup>257</sup> *Ibidem*, pp. 864 a 866.

<sup>258</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad en México” en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 267.



1913, el general Victoriano Huerta está detrás del golpe y toma el poder. Al respecto, los gobernadores de Sonora y Coahuila desconocen a Huerta y el 26 de marzo de 1913, proclaman el *Plan de Guadalupe*. En agosto de 1914, en virtud de los *Tratados de Teoloyucan*, Huera fue derrocado. Esta convocatoria a la restauración del orden legal que había sido alterado por el golpe huertista, “recibió la adhesión de los diversos estados soberanos”, evidenciando así que la federación no desapareció ni se colapsó.<sup>259</sup>

De entre los caciques de la Revolución, quien quedaba al mando del bando constitucionalista, tras la restauración del orden legal, fue Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, fungiendo como presidente interino de la República y al frente del llamado Ejército Constitucionalista.<sup>260</sup>

Antonio María Hernández argumenta que, en un principio, no era objetivo de Carranza la elaboración de una nueva Constitución.<sup>261</sup> Pero como apunta Rabasa, se había combatido por “un cambio de las instituciones y por la obtención de una vida distinta”.<sup>262</sup> Así, tras las adiciones realizadas al *Plan de Guadalupe* el 12 de diciembre de 1914, fue clara la necesidad de elevar a rango constitucional las diversas reformas realizadas a la legislación civil, penal y mercantil, en materia de aguas, minería, garantía de derechos y procedimiento judicial (Ley del Municipio Libre, Ley del Divorcio, Ley Agraria, reformas al Código Civil, Ley de Abolición de las Tiendas de Raya).<sup>263</sup> En ese tenor, el 14 de septiembre de 1916, se emitió un decreto de reforma a los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto de 12 de diciembre de 1914 (*Plan de Guadalupe*), convocando a elecciones para un Congreso Constituyente, al que el encargado del Poder Ejecutivo presentaría el proyecto de reinstauración de

---

<sup>259</sup> *Idem*.

<sup>260</sup> Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, pp. 864 y 865.

<sup>261</sup> María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 314.

<sup>262</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., *Historia de las Constituciones ... cit.*, p. 86.

<sup>263</sup> María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 314.

la Constitución (de 1857) reformada, para su discusión, aprobación o modificación.<sup>264</sup>

Alicia Hernández Chávez considera que, el Proyecto de Constitución que presenta Carranza al Congreso Constituyente, contiene un mensaje de crítica severa a la efectividad del federalismo liberal, pues en sus palabras, los legisladores de 1857 habían implantado una serie de principios generales y abstractos, sin utilidad positiva; además de que la dictadura porfirista había desestimado el “precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana”. Carranza denuncia que la violación del principio federativo, no sólo “permitió la subordinación de los estados al centro”, sino que entronizó en cada estado un “verdadero cacicazgo” de los muy numerosos generales de la Revolución. Por ello, en su proyecto de reforma a la Constitución de 1857, Carranza propone conservar intacto su espíritu liberal y la forma de gobierno establecida, pero otorgando efectividad a sus normas y reforzando el derecho positivo, además de dar voz política a amplios estratos sociales y mayor precisión a los poderes del Ejecutivo federal. Un nuevo espacio para volver a dar sentido a formas de intermediación y de negociación entre agentes territoriales que, hasta entonces, había brillado por su ausencia.<sup>265</sup>

“Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones. Esa soberanía ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente ha sido también vana la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la

---

<sup>264</sup>Diario de los debates de, Congreso Constituyente, Tomo I, Número 12, Querétaro a 1 de diciembre de 1916. Véase [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/494/1/images/re\\_v\\_const-48.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/494/1/images/re_v_const-48.pdf) Consultado el 18 de octubre de 2020.

<sup>265</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad... *cít.*, p. 268.

administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o solo se han dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha sido la nación desfilando en aquellas.”<sup>266</sup>

Iniciamos la vigencia de la actual constitución con el postulado dualista en su fase más recalcitrante. Así, para Hernández Chávez “el sufragio fue el elemento que -a través de una redefinición de la ciudadanía y de la representación- da nueva vida al federalismo”. Por ello, considera que el voto directo y el sufragio efectivo (componentes fundamentales de la lucha revolucionaria), fueron elementos centrales del proyecto de reforma a la Constitución de 1857 elaborado por Carranza. Toda vez que éstos garantizaban la “división de poderes, la soberanía de los estados y de la federación, la libertad administrativa de los ayuntamientos y los derechos ciudadanos”.<sup>267</sup>

El Congreso Constituyente de Querétaro, donde se gestó la Constitución de 1917, fue integrado por representantes de los estados en proporción a su población, iniciando juntas preparatorias en noviembre de 1916 y sesiones en diciembre del mismo año. En ese mes Carranza entregó su *Proyecto de Constitución Reformada*.<sup>268</sup> En los debates de este Congreso Constituyente se conformaron tres grupos: i) la corriente radical, simpatizante de Obregón y promotores del constitucionalismo social, integrada por Francisco J. Mujica, Heriberto Jara, Hilario Medina, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Manuel Aguirre Berlanga y Esteban Baca Calderón; ii) el grupo reformador, más cercano a Carranza e integrado por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Fulgencio Palavicini

---

<sup>266</sup>

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy\\_CPEUM\\_expmot\\_01dic1916.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf)

<sup>267</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad ... *cit.*, p. 267.

<sup>268</sup> Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 867.

Véase:

y Alfonso Cravioto, a quienes se atribuye la redacción del Proyecto de Constitución; y finalmente iii) los moderados.<sup>269</sup>

En el Constituyente de 1917 era notoria una tensión entre “un federalismo de naturaleza liberal y democrática y un federalismo de naturaleza fundamentalmente administrativa”. El triunfo del primero permitió “la reformulación del federalismo liberal preexistente a la luz de nuevas instancias políticas y sociales democráticas.”<sup>270</sup> En ese sentido, la nueva Constitución “respetó la conformación bicameral del Congreso, el fortalecimiento del sistema democrático y la conformación del municipio libre, como elementos descentralizadores que asegurarían la autonomía regional de los estados”.<sup>271</sup> En opinión de Alicia Hernández Chávez, el año 1916-1917 es el punto de partida de la reformulación del federalismo mexicano, si bien existe una continuidad del federalismo liberal de los siglos XIX y XX, se agrega una variable importante: la cuestión social, la mencionada autora sostiene que “el federalismo es antes que nada una forma de gobierno que tiene una rica tradición histórica en México, y que el federalismo definido por el pacto federal, si bien nace de la soberanía de los estados y de los derechos políticos de los ciudadanos, es capaz de expandirse y acoger, por lo tanto, las nuevas instancias sociales”.<sup>272</sup>

En los debates del Constituyente queretano, las reformas sociales fueron especialmente controversiales. Según Fix Zamudio y Valencia Carmona, los diputados fueron más lejos de lo que el proyecto de Carranza había llegado en materia social, con un perfil novedoso y progresista, elevando a rango constitucional preceptos relativos a la enseñanza, el trabajo, la tierra y religión. Así, las principales decisiones adoptadas fueron<sup>273</sup>:

---

<sup>269</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 6ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 94.

<sup>270</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad ... *cit.*, p. 271 y 273.

<sup>271</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

<sup>272</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad ... *cit.*, pp. 268 y 270.

<sup>273</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 94.

“a) Soberanía popular, establecida en el artículo 49 y que determina que es el pueblo el titular de esta potestad. b) Forma federal para la organización del Estado y forma de gobierno que debe ser republicana, democrática y representativa, según lo indica el artículo 40. c) División de los poderes públicos, que se establece tanto en el nivel de la Federación como de los Estados, según lo preceptúan los artículos 49 y 16. d) Derechos humanos, a los cuales denominó garantías individuales y les dedicó el primer capítulo de la Constitución. e) Derechos sociales, para proteger el interés colectivo o el de ciertos grupos importantes para la sociedad, así en los artículos 3º, 27 y 123. f) Separación de Iglesia y Estado, regulada en el artículo 130 constitucional. g) Control Constitucional, que encarna en la incorporación del amparo y otros medios de defensa constitucional, en los artículos 97, 103 y 105 constitucionales.”<sup>274</sup>

Los Constituyentes tardaron dos meses en presentar su obra: la Constitución de 1917, misma que protestaron guardar y hacer guardar el 31 de enero de ese año y se le denominó *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*. Sin embargo, en opinión de Emilio Rabasa esta Constitución no se trató de una reforma a su predecesora, pese a que heredó principios básicos de ella, sino que se trató de “una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio”.<sup>275</sup> Por ello, para Antonio María Hernández dentro del constitucionalismo comparado, a este texto se le atribuye marcar el tránsito entre dos grandes etapas del constitucionalismo, esto es, entre el constitucionalismo clásico o liberal y el constitucionalismo social.<sup>276</sup>

A las reformas sociales incorporadas al texto Constitucional de 1917, Alicia Hernández Chávez les atribuye la apertura de un nuevo horizonte para el federalismo mexicano, el federalismo cooperativo, el cual se identifica en el ejercicio

---

<sup>274</sup> María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 314.

<sup>275</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., *Historia de las Constituciones ... cit.*, p. 80.

<sup>276</sup> María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 315.

de derechos sociales tales como el trabajo y la educación, así como en el reparto agrario pues “los estados a través de sus legislaturas, tienen la capacidad de legislar autónomamente a partir de normas generales aprobadas por el Congreso federal”, esto da vida a “una esfera de competencias no solo compartidas, sino también implementadas conjuntamente entre la federación y los estados”. Sin embargo, debe señalarse que, en el caso de los derechos políticos, la situación fue distinta ya que predominó una estricta separación entre federación y estados, produciéndose una diferenciación entre derechos políticos y sociales que terminó por obstaculizar la consolidación de un federalismo cooperativo efectivo. La respuesta al por qué no se logró la conjugación de ambos tipos de derechos, sociales y políticos, la autora la encuentra en que los derechos sociales no sirvieron como “una vía para acercar a los ciudadanos a las instituciones y a la política, sino más bien como una recompensa por los sacrificios hechos durante la guerra revolucionaria.”<sup>277</sup>

Así, el federalismo liberal que había establecido la Constitución de 1857 transitó por un federalismo coercitivo durante la dictadura porfirista para reformularse con la Constitución de 1917, a través de la democratización reflejada en la creación de instancias políticas y sociales, que sentaron las bases de un federalismo cooperativo.<sup>278</sup>

Podemos entender al federalismo coercitivo en la óptica dualista antes mencionada, en los términos formulados por Hernández Trillo como la centralización de facultades, incluyendo las tributarias, que propicia no solo la dependencia financiera del centro, sino que provee de un mecanismo de coerción política y por ello, una vía de castigo hacia los gobiernos locales en caso de considerarse necesario por parte del gobierno central.<sup>279</sup>

Por otra parte, en el modelo de federalismo cooperativo el gobierno nacional, mediante una serie de programas sociales impone políticas públicas y reglas a los

---

<sup>277</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad... *cit.*, pp. 276 y 277.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>279</sup> Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 77 y 78.

gobiernos locales, como condición para la entrega de recursos. Así, además de sus responsabilidades propias, los gobiernos subnacionales se fueron transformando en administradores de los programas federales, a fin de poder ampliar la oferta de servicios y programas, así como de captar mayores recursos.<sup>280</sup> Si bien, la paternidad de las medidas sería siempre de orden federal.

De acuerdo con Rabell García, en las décadas de los cincuenta a setenta, aproximadamente, se da la expansión del gobierno nacional teniendo un rol principal el *New Deal* que inicia la era de los programas nacionales, de *Welfare State* (consistentes en tres ejes: *relief, recovery and reform*) que adquirieron rápidamente un estatuto de gobierno bajo el esquema del Estado de Bienestar. Además, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos nacionales se fortalecieron a partir de la institucionalización de los programas sociales, de salubridad, de educación, de obras públicas, entre otros.<sup>281</sup>

La esencia del federalismo cooperativo, explica el citado autor, consiste en las relaciones de tipo federal-estatal-municipal que necesariamente se construyen para superar los vacíos constitucionales relativos a las competencias entre las esferas de gobierno federal y local, logrando así la promoción de políticas públicas de ámbito nacional, pero no necesariamente únicas del poder central.<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> Rabell García, Enrique, *Federalismo Fiscal en México*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010, p. 18.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 26.

## CAPÍTULO CUARTO. GESTACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

*¿Cómo es posible que un gobierno medio abastecido y siempre necesitado pueda cumplir los propósitos de sus instituciones, ofreciendo seguridad, fomentando la prosperidad, o sosteniendo la reputación de su Estado? ¿Cómo llegaría jamás a poseer energía o estabilidad, dignidad o crédito, a ganarse la confianza de su país o el respeto de otros? ¿Cómo podrá administrar sin caer en una serie de impotentes y vergonzosas concesiones? ¿Cómo podrá evitar tener que sacrificar a menudo sus obligaciones ante las necesidades más inmediatas? ¿Cómo podrá emprender o rematar ningún extenso proyecto para el bien público?*

**Plubius (Hamilton)**

Una vez que se han abordado los sucesos históricos, sociales, económicos y políticos que incidieron en la adopción del modelo federal en nuestro país, las dificultades enfrentadas para conservar dicha forma de gobierno, así como analizados los distintos factores que impidieron el desarrollo de un pleno federalismo, inclinando la balanza hacia la centralización de facultades hacia el ámbito competencial del presidente de la república, resulta conveniente poner énfasis en algunos rasgos de la política fiscal y económica que nos ayudarán a comprender cómo se fue construyendo la coordinación fiscal en México a partir de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) con tintes verticales y jerarquizadas. Conocer los diversos intentos de coordinación fiscal que buscaron aminorar los efectos negativos del sistema de concurrencia hasta llegar al actual Sistema de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980, permitirá entender que la falta de actualización de este sistema, o bien la creación de nuevos mecanismos de coordinación con miras a corregir los vicios ya analizados, así como rediseñar los mecanismos de RFIG hacen que persista la centralización de facultades tributarias y la falta de autonomía fiscal subnacional.



## I. UNA HISTORIA DE DESEQUILIBRIOS: DEL FEDERALISMO COERCITIVO AL CENTRALIZADOR

De acuerdo con Gabriela Ríos Granados, México no se liberó del sistema tributario español sino hasta la Constitución de 1917. A pesar de que la Constitución de 1857 estableció algunas de las características propias del fisco mexicano, fue la de 1917 la que por primera vez sentó las bases de un sistema fiscal a partir de un esquema de contribuciones directas.<sup>283</sup>

Lo anterior explica por qué la literatura sobre el federalismo fiscal mexicano se plantea a partir de las competencias tributarias que el mencionado texto constitucional estableció para los distintos órdenes de gobierno. Pues el estudio histórico del federalismo mexicano hace patente una fricción continua entre los gobiernos estatales y federal, debido a la concurrencia tributaria y la posterior centralización de facultades, así como a diversos problemas que derivan de la desigual distribución del ingreso y la desigualdad entre estados *ricos y pobres* que componen la federación. Esta categoría, empleada con frecuencia en los estudios de federalismo fiscal,<sup>284</sup> en realidad comenzaron intuitivamente años antes de la promulgación de la constitución de 1917. Pues las disparidades económicas en el territorio fueron siempre el factor de origen de gran parte de los desequilibrios de nuestro federalismo fiscal.

Alicia Hernández Chávez identifica el momento histórico comprendido de 1867 a 1890 como aquel en que tuvo lugar la lucha de poderes entre la esfera federal y estatal que causó un desequilibrio en el federalismo mexicano. Pues en dicho periodo se reafirmó el federalismo en México debido a la notable expansión de las comunicaciones y el progreso material a iniciativa del gobierno central. Sin embargo, ninguno de los gobiernos de la segunda mitad del siglo logró consolidar un proyecto nacional de colaboración con los estados o de actuación conjunta entre

---

<sup>283</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *Breve Historia Hacendaria de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 56.

<sup>284</sup> Ter-Minassian, Teresa (ed.), *op. cit.*, p. vii.

la esfera federal y estatal para compensar las enormes desigualdades estructurales entre regiones;<sup>285</sup> aunque muy probablemente, aquel propósito jamás estuvo contemplado entre las prioridades de los gobiernos; ni de Benito Juárez, ni de Porfirio Díaz. Las facultades extraordinarias con que gobernó Juárez serían solo el inicio de la centralización a que sería sometido el federalismo mexicano, toda vez que durante el gobierno porfirista, la centralización de potestades, sobre todo económicas y fiscales, serían el común denominador para lograr el desarrollo económico, tornando al federalismo en coercitivo y, tras la Revolución Mexicana, con las mismas intenciones: restaurar la paz, calmar las rebeliones regionales para lograr gobernabilidad y buscar el desarrollo económico, México transitaría hacia un centralismo-autoritarismo con predominio del poder ejecutivo.

En el discurso pronunciado el 7 de julio de 1859 en Veracruz, por el entonces presidente Benito Juárez, a un par años de la entrada en vigor de la Constitución de 1857,<sup>286</sup> además de explicar su programa de gobierno, el titular del ejecutivo pone de manifiesto los conflictos entre la federación y estados en torno a la no separación clara de las potestades tributarias, así como la multiplicidad de impuestos estatales, e incluso, señala la importancia de que los estados se encuentren libres del poder del gobierno central en cuanto a recursos económicos, para alcanzar autonomía administrativa:

“Las diferentes leyes que hasta ahora se han expedido sobre clasificación de rentas, para señalar las que pertenecen a los estados y al gobierno general, adolecen del defecto de no descansar en una base segura que marque bien la separación de unas y otras, porque más que a la naturaleza de los impuestos, se ha atendido a sus productos, lo cual ha dado lugar, por otra parte, a cuestiones y disgustos que deben evitarse entre las autoridades del centro y de los estados. Por estas razones, y para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los estados y del centro, el gobierno cree que

---

<sup>285</sup> Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas... *cit.*”, p. 26.

<sup>286</sup> De acuerdo con Serna de la Garza, en esta Constitución, de igual manera que su antecesora, no se determinó de manera clara la separación de potestades tributarias entre la Federados y Entidades Federativas, estableciéndose un sistema de concurrencia. Véase: *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 5.

debe adoptarse, como base invariable, la de que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro o industria, las profesiones y demás objetos imponibles, pertenecen a los primeros, y los indirectos al segundo. La razón fundamental de esta separación no puede ser más clara y perceptible, porque ella se apoya en el principio cierto de que sólo el gobierno supremo, que es quien atiende a los gastos y obligaciones de la nación, es también quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general a todos sus habitantes, mientras que los de los estados no lo tienen sino para gravar a los de sus respectivos territorios, supuesto que solo atiende a los gastos de éstos. Además de esta razón, hay otras muchas de conveniencia general que sin duda comprenderá todo aquel que examine detenidamente la cuestión; y también es fácil comprender que solo adoptando este pensamiento, es como los Estados se verán realmente libres del poder del centro en materia de recursos, que es la base de la libertad en todos los demás ramos de su administración interior. Adoptando este sistema, no habrá ya tampoco la obligación, por parte de los Estados, de contribuir con un contingente de sus rentas para los gastos del gobierno general.”<sup>287</sup>

De acuerdo con Hale, el principal tema político de los años 1867-1876 fue el esfuerzo creciente por suprimir las revueltas regionales y pacificar el país, reto que se consumó con Díaz, por lo que el federalismo como realidad desaparecería para 1876, “la ideología del federalismo había cedido lugar a la realidad de la centralización”.<sup>288</sup> De ese modo, las intenciones de separar los ingresos y liberar a los estados de las cuotas exigidas por el centro, terminarían en la imposición del gobierno central para eliminar los impuestos indirectos<sup>289</sup> cobrados por los estados con la finalidad de agilizar el comercio, a costa del debilitamiento de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.

---

<sup>287</sup> Salmerón Sanginés, Pedro (coord.), *Benito Juárez de su puño y letra (complicación documental)*, edición en formato electrónico, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2020, pp. 146 y 147.

<sup>288</sup> Hale A. Charles, *op. cit.*, p. 96.

<sup>289</sup> A diferencia de los impuestos directos que gravan la riqueza de las personas, los impuestos indirectos gravan la utilización de esa riqueza, ya sea a partir del consumo o de las transacciones. Los ejemplos más comunes en México son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Consumo (IEPS).

## 1. *La expansión de facultades económicas y administrativas del gobierno central*

Las medidas económicas tomadas por José Yves Limantour a cargo del Ministerio de Hacienda durante el porfiriato, a pesar de ser drásticas, afianzaron por primera vez la quietud política y fiscal del país. El crédito mexicano repuntó en el extranjero, permitiendo que se concretaran empréstitos con bajas tasas de interés, que se multiplicaran las vías ferroviarias, se crearan nuevas industrias y se explotara la minería, pero también que se desarrollara la banca mexicana y se explotaran los metales, las frutas del trópico y productos como henequén, tabaco, algodón y azúcar robusteciendo la economía mexicana.<sup>290</sup> No obstante, los avances en la economía se lograron a partir del impulso de esquemas legales que se alejaban por completo de la entonces incipiente noción de estado de derecho. El desarrollo del país justificaba toda clase de transgresiones a la ley, y aquello ocurrió sistemáticamente en todo el país. Por su parte, el control de los gastos y proyectos de las demás secretarías se centralizó en la Secretaría en Hacienda, por lo que el entonces secretario Limantour autorizaba concesiones especiales que violaban el marco legal pero que permitían que se pudieran cerrar grandes negocios, Por lo general, en beneficio propio o de sus allegados, creando un régimen basado en favores especiales.<sup>291</sup>

El esplendor alcanzado por las finanzas públicas, no se vio reflejado en la distribución de facultades tributarias entre los Estados, la Federación y los municipios. En diciembre de 1880, un desplegado en el Diario de la Federación, de nuevo urgía a regular la diversidad de los impuestos que se tenían en las entidades federativas, pues los adelantos en las vías de comunicación y la necesidad del desarrollo así lo exigían. Los impuestos indirectos establecidos por los gobiernos estatales (alcabala, portazgo, consumo, circulación), fueron especialmente conflictivos ya que representaban un obstáculo al crecimiento de la producción nacional, no sólo por el pago correspondiente sino también por los respectivos requisitos y trabas que las legislaciones locales contemplaban respecto a los

---

<sup>290</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, pp. 36 a 38.

<sup>291</sup> Saenz, Pueyo, Carmen, *Justo Sierra: antecedentes del partido único en México*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 164.

mismos.<sup>292</sup> Más adelante, en 1892 se suprimieron las alcabalas, contribuciones que representaban la principal fuente de ingresos para los estados.

Para Alicia Hernández Chávez la bonanza económica del porfiriato (1876-1911) se debió a la notable expansión de competencias económicas y administrativas del gobierno federal, esto le permitió dinamismo en los ramos de fomento y comunicaciones, contrastando con su débil presencia en las áreas de educación y cultura. Sin embargo, la marcada tendencia centralista no logró la eficacia deseada por el régimen dado que la administración y el Congreso tardaron demasiado en aprobar una tardía legislación nacional civil, mercantil y electoral. Con estas reglas, se pretendía aportar parámetros de certeza jurídica. Adicionalmente, la escasez de instituciones de justicia que protegieran efectivamente los derechos de todos los ciudadanos por igual, fueron factores que provocaron resistencia a las posibles formas de colaboración y cooperación entre la federación y los estados, generando la idea de que “el poder de la federación es superior al de los estados, y sobre todo más eficaz para satisfacer las demandas del progreso económico”, así como más moderno y menos arbitrario, propiciando la demanda de bienes públicos de los estados hacia la federación, abriendo la puerta a la centralización política y administrativa que reforzó el federalismo coercitivo y que tuvo éxito debido al desarrollo del mercado y a la internacionalización de la economía.<sup>293</sup>

Estos desequilibrios en el federalismo mexicano y los avances en materia económica tuvieron consecuencias sociales. Por un lado, el desarrollo económico habría podido favorecer las condiciones para la conformación de una incipiente clase media, sin embargo, la tendencia del régimen dictatorial a concentrar en un pequeño grupo los favores y las oportunidades de crecimiento económico a partir de la corrupción, creaba una barrera a este sector para escalar socialmente.<sup>294</sup> Además, el exacerbado apoyo al capital extranjero, produjo la ruina de los sectores sociales más bajos, causando a su vez la disfunción de la competitividad del aparato

---

<sup>292</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 19 a 21.

<sup>293</sup> Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas... *cit.*”, p. 27.

<sup>294</sup> Saenz, Pueyo, Carmen, *op. cit.*, p. 165.

productivo mexicano, lo cual se reflejó en márgenes muy elevados de pobreza.<sup>295</sup> Esto propició resistencia de los ciudadanos a la centralización económica, inequidad fiscal y disminución de servicios públicos.

El cúmulo de factores mencionados, aunado al creciente control electoral y la disminución de la libertad política trajo como consecuencia que las demandas políticas se fundieran con levantamientos armados que desembocaron en un movimiento nacional, la Revolución Mexicana.<sup>296</sup>

En el periodo de 1890 a 1911, el poder federal intentó asegurar la gobernabilidad recurriendo a instancias informales y prácticas no institucionales, que en términos actuales de la doctrina federal no podrán encuadrarse propiamente como relaciones intergubernamentales por su desapego con los rudimentos federales de propiciar la conjunción entre autogobierno con gobiernos compartidos (entre entidades). El desapego causado justificaría la afirmación de Alicia Hernández Chávez, quien describió el control centralista del porfiriato como basado en componendas o políticas de vértice, con los que la dictadura utilizó los poderes federales para pactar con los grupos de presión regionales más poderosos, mediante la imposición de mayores controles a los estados, mermando la voluntad de cooperación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) y fortaleciendo la tendencia centralista.<sup>297</sup>

## *2. Financiamiento del movimiento revolucionario a partir de la administración centralizada de recursos*

Para financiar el movimiento revolucionario los jefes militares conseguían recursos ya fuera en especie, en oro, a través de préstamos forzosos o bien asumiendo facultades hacendarias al apoderarse de las oficinas de hacienda.<sup>298</sup> A

---

<sup>295</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, pp. 36 a 38.

<sup>296</sup> Hernández Chávez, Alicia, "Las tensiones internas ... *cit.*", p. 29.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>298</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución de los impuestos entre la federación, Estados y Municipios en el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, p. 13.

partir de la etapa constitucionalista, cuando Carranza se convertía en Jefe del Ejército Constitucionalista y, posteriormente, durante el carrancismo, el financiamiento de la revolución tuvo como mayor patrocinador al petróleo.

Durante la Revolución la recaudación por ingresos tributarios al hidrocarburo se cuatriplicó, probablemente resultado del incremento del precio de dicho recurso natural a nivel internacional, en el contexto de la Primera Guerra Mundial 1914-1918. Esta nueva fuente de ingresos federales trazó las primeras líneas para explicar el conflicto de distribución de competencias fiscales que se intensificó durante la etapa posrevolucionaria, estando en pugna cuál de los tres órdenes de gobierno tenía facultad para gravar el petróleo. Este conflicto tuvo pronta solución con la emisión de un decreto ratificado en 1915 por Carranza en el que se establecía que los gobernadores carecían de potestad tributaria respecto de los hidrocarburos.<sup>299</sup>

Lo ordenado en este decreto, aunado al establecimiento de la Secretaría de Hacienda y la abundante legislación económica sobre impuestos, moneda y bancos, evidencian una administración centralizada de los recursos. Luz María Uhthoff López señala que el fin económico iba ligado al político, dado que Carranza, “se aseguraba de suministros y a la vez buscaba controlar a los jefes militares”, en el marco de las facultades extraordinarias bajo las cuales gobernaba.<sup>300</sup> La mencionada autora sostiene que:

“la emisión de los decretos en materia fiscal, mostraron el avance de las fuerzas del carrancismo sobre el territorio nacional. Al iniciarse el movimiento en el norte, y con la frontera bajo su control, empezó a gravarse el ganado, también el dominio de las minas y haciendas de esta región fue fundamental; en 1914 se alcanzan las zonas petroleras, para 1915 se llega a Yucatán y se controla la exportación del henequén, y a mediados de 1916

---

<sup>299</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, pp. 39 a 42.

<sup>300</sup> Uhthoff López, Luz María, “La política fiscal de la revolución: impuestos al petróleo y su legislación”, *Revista de Ciencia Sociales y Humanidades*, México, año 22, núm. 51, junio-diciembre de 2001, p. 291.

el gobierno de Carranza se instala en la ciudad de México y busca una mayor centralización de los recursos.”<sup>301</sup>

### 3. *Época posrevolucionaria y dificultad para implantar el federalismo cooperativo*

En materia tributaria, la Constitución de 1917 mantuvo el sistema concurrente adoptado por su antecesora. De acuerdo con el estudio realizado en 1917 por Henry Alfred D. Chandley, miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera del Gobierno Federal Mexicano, citado por Astudillo Moya, los principales problemas de la hacienda mexicana eran los siguientes:<sup>302</sup>

- a) La federación había creado una gran cantidad de impuestos sin consideración de los recursos de los contribuyentes y su capacidad de pago. Solo por mencionar, el impuesto del timbre que gravaba más de 100 materias distintas.
- b) Los estados también establecieron gran cantidad de impuestos (en ocasiones hasta 57) sin considerar la capacidad de pago ni la duplicidad de impuestos, respecto a los establecidos por la federación o municipios.
- c) No existía una clara delimitación de las facultades tributarias de la federación y de los estados, únicamente la prohibición constitucional de cobro de ciertos impuestos a los estados. Esto causó que el gobierno central se apropiara de las fuentes productoras de mayores impuestos y los estados al ver disminuidos sus ingresos, crearon multiplicidad de pequeños impuestos.
- d) El gobierno federal otorgaba exenciones de impuestos a importantes ramas de la industria nacional, por lo que los estados no podían obtener ingresos de dichas fuentes.
- e) Los gravámenes estatales y municipales debían cobrar, adicionalmente, una tasa denominada contribución federal, que debía cobrarse para la federación, acentuando la desigualdad entre los estados y generando la

---

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>302</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución... cit.*, p. 13 y 14.



necesidad de que la federación hiciera frecuentes transferencias financieras a los gobiernos estatales.

Al cabo de la revolución, la situación económica distaba de ser alentadora. Para 1917, el gobierno tenía un déficit fiscal de aproximadamente 75 millones de pesos, sin omitir que la Secretaría de Guerra ocupaba el 70% del gasto presupuestal.<sup>303</sup> Apremiaba la necesidad de reconstruir el país y atender la agenda social dictada por la Constitución, a partir de una dinámica centralizadora del poder.<sup>304</sup> El gobierno federal gobernaba a través de poderes extraordinarios y debía dar respuesta a las exigencias de industriales y hacendados. Por su parte, los gobernadores de los estados controlaban el poder militar y civil de esos territorios. Dadas las circunstancias, los objetivos de poner fin a la guerra y alcanzar una normalidad institucional y el de lograr una efectiva interacción entre estados y federación parecían propósitos incompatibles.<sup>305</sup>

La lucha por la tierra y los derechos laborales habían sido los reclamos que llevaron a grupos de campesinos y trabajadores a unirse al movimiento revolucionario en contra de los grupos privilegiados por la dictadura porfirista. No atender estos reclamos implicaba un peligro latente de nuevos movimientos sociales con mayor organización y estructura, en demanda de los cambios y beneficios por los que habían luchado, en sus diferentes trincheras.<sup>306</sup> Las medidas tomadas por el gobierno federal para reprimir los paros y huelgas ocasionados por la inflación y los pagos de salarios en papel moneda devaluada, le restaron legitimidad y propiciaron el reforzamiento del poder de los jefes militares. A su vez, la arbitrariedad de los gobernadores dio pie a la vinculación de nuevos segmentos medios, cúpulas obreras y agrarias que se autoorganizaron bajo formas específicas (como la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana CROM 1918 y Partido Laborista Mexicano PLM 1919), o bajo otros esquemas de organización (como ligas

---

<sup>303</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, p. 40.

<sup>304</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, *op. cit.*, p. 4.

<sup>305</sup> Hernández Chávez, Alicia "Federalismo y gobernabilidad... *cit.*, p. 278.

<sup>306</sup> Rodríguez García, Mauro, *Estructuras socioeconómicas de México*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2005, p. 59.

y sindicatos agrícolas), que compartían el propósito de ampliar privilegios para sus agremiados, situación que terminó por provocar la caída del carrancismo.<sup>307</sup>

Ante este escenario y con el pretexto de restablecer el pacto federal, una fracción de constitucionalistas, encabezada por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se implantó desde Sonora y tras el asesinato de Carranza en mayo de 1920, llegó al poder ese mismo año. Este grupo logró hacer suyos los reclamos de campesinos y trabajadores y utilizó medios legales y coercitivos para satisfacerlos logrando establecer la paz a través de alianzas y acuerdos conciliatorios con las facciones políticas más fuertes de cada estado, concediéndoles la desocupación militar de su territorio. La moneda de cambio consistió en ampliar su autonomía en la reconstrucción de redes políticas y sociales. Esto es, la estrategia habitual del clientelismo. De acuerdo con Alicia Hernández Chávez, esto no sólo “postergó la restauración efectiva de los poderes constitucionales, sino también llevó a que la interrelación que comenzaba a darse entre el poder federal y el de los estados tendiera a ser esencialmente de efectos y escasamente institucional”. Se dio a la federación la apariencia de serlo, pero la conciliación de intereses marginó a los sectores populares y medios de la sociedad socavando la verdadera participación ciudadana.<sup>308</sup> Lo anterior confirma que la operatividad de las RIG en nuestro federalismo postrevolucionario (si bien la categoría sea del todo ajena al momento histórico) simplemente estaba condicionada por la crisis institucional posterior a la revolución.

La necesidad de modernizar al país, durante la época posrevolucionaria y las exigencias sociales y económicas derivadas de dicha modernización, propiciaron el predominio del gobierno federal, particularmente del ejecutivo, desequilibrando el federalismo mexicano y tornándolo decididamente centralista.<sup>309</sup> Al respecto, Emilio O. Rabasa sostiene que el rompimiento de la línea vertical del federalismo (federación, estados, municipios), dio lugar a una suerte de centralismo autoritario,

---

<sup>307</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad ... *cit.*, pp. 278 y 279.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>309</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo ... cit.*, pp. 24 y 25.

con predominio indiscutible del presidente, tanto por encima de los otros dos poderes (Ejecutivo y Judicial), como de los estados y municipios.<sup>310</sup>

La progresiva expansión política, administrativa y económica del gobierno federal tuvo poca resistencia de los estados, pues las dificultades económicas por las que atravesaban no sólo impedían el fomento del desarrollo económico regional, sino también la institucionalización de la vida política, quedando a merced de las clientelas políticas organizadas, lo que Alicia Hernández Chávez denomina caciques-gobernadores. Estos numerosos jefes militares de la revolución, algunos de los cuales lograron ser electos gobernadores, impidieron la recomposición de las instituciones estatales, al concentrar poderes y tener al margen a las legislaturas y al poder judicial, por lo que las demandas ciudadanas en lugar de encauzarse de manera institucional fueron sujetas al capricho de los gobernadores y de otros caciques locales, o de quienes formaran parte de su clientela. Lo anterior condujo a un nuevo desequilibrio entre municipios y estados, impidiendo dar vida a un federalismo cooperativo en los términos plasmados en la Constitución de 1917.<sup>311</sup>

El predominio del poder ejecutivo en la toma de decisiones se materializó especialmente en la economía. Aguilar Villanueva identifica tres periodos de intervención del Estado mexicano después de la Revolución Mexicana: 1) 1925-1946: en esta época se reactivó y reordenó la actividad económica; 2) 1947-1955: se promovió y sostuvo el proceso de industrialización; 3) 1956-1982: en este periodo el Estado participó directamente en la producción de bienes y servicios. En el primer y segundo periodo la empresa estatal opera en el campo de la energía, el transporte y los insumos industriales básicos para apoyar la industrialización, y la empresa privada es la protagonista del desarrollo; en el tercer periodo, la empresa estatal crece de manera desmesurada a todas las ramas productivas, participando en 45 de las 73 ramas existentes.<sup>312</sup> Las etapas son pertinentes para entender el desarrollo económico previo a la entrada en vigor de los tratados comerciales que

---

<sup>310</sup> Rabasa Mishkin, Emilio O., "La línea quebrada... *cit.*", p. 533.

<sup>311</sup> Hernández Chávez, Alicia, "Las tensiones internas... *cit.*", p. 24.

<sup>312</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "La reforma del Estado mexicano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Número 1, Septiembre-Diciembre 1994, pp. 80.

dieron un giro a la relación económica entre lo público y lo privado. No obstante, dicho periodo no se analizará en el presente trabajo.

Como podrá observarse hasta ahora, el sistema concurrente de distribución de facultades ha acarreado problemas significativos desde que se estableció en la constitución de 1857. La falta de una delimitación constitucional clara de competencias, sobre todo tributarias, llevó al país a serios problemas económicos debido a la multiplicidad de impuestos cobrados en las jurisdicciones subnacionales. Esta problemática en un principio quedó opacada por los distintos acontecimientos bélicos durante la época de la Reforma, sin embargo, a medida en que cierta estabilización y pacificación fue alcanzada (gracias al predominante papel del poder ejecutivo), comenzó a hacerse evidente que el sistema tributario necesitaba ser reformado para que el país lograra crecimiento y desarrollo económicos. Durante el porfiriato, este problema fue parcialmente atendido gracias a la centralización del gasto y la expansión económica, sin embargo, el costo para los gobiernos subnacionales fue relativamente elevado al perder uno de los impuestos que representaba mayor recaudación, las alcabalas.

Pero el centralismo fiscal practicado durante la dictadura fue conservado por los gobiernos revolucionarios. Tan pronto se percataron de que la múltiple tributación representaba un obstáculo para la salud de las finanzas federales, comenzaron a buscar opciones para combatirla dando lugar a la coordinación fiscal y al surgimiento de las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) en México.

## **II. LOS DIVERSOS INTENTOS DE COORDINACIÓN FISCAL A LA LUZ DEL ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL**

En su informe presidencial de 1921, Álvaro Obregón enfatizó que diversos estados y municipios atravesaban por una situación de penuria debido a la escasa productividad de sus fuentes de ingresos a causa de una defectuosa delimitación de las facultades tributarias entre federación y estados. Asimismo, reconoció que

debido a los cuantiosos gastos de emergencia en que tuvieron que incurrir algunos estados, había llevado al poder ejecutivo a concederles préstamos importantes.<sup>313</sup>

Al respecto, y como un intento de implementar un mecanismo de coordinación entre la federación y estados, así como un temprano ejercicio de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG), en 1922 se instauró el sistema de participaciones en materia fiscal, a partir del cual el gobierno federal empezaría a recaudar los impuestos y los estados recibirían una parte de lo recaudado siempre y cuando acordaran suspender o derogar el cobro de los respectivos impuestos en su territorio. El impuesto a la extracción de petróleo, que era un inciso del impuesto del timbre, fue el primero en entrar dentro de este esquema participativo, donde los estados con pozos petroleros dentro de su territorio obtenían una participación del 5% del producto de dicho impuesto. En 1926, el impuesto a la minería también entraría al sistema de participaciones, por lo que los estados obtenían 2% sobre el valor del oro y la plata, a cambio de dejar de cobrar este impuesto en sus territorios.<sup>314</sup>

La implementación del sistema de participaciones tuvo como consecuencia la pérdida de autonomía fiscal de los estados, lo cual desencadenó un proceso de centralización de potestades tributarias a favor de la federación, pues los estados fueron derogando impuestos para que éstos fueran cobrados únicamente por el gobierno central.<sup>315</sup> Así, el modelo de las RFIG se caracterizó por su jerarquización, una pobre participación de los gobiernos subnacionales y locales y el protagonismo del gobierno central. Por ello, no es gratuito que se considere que las RFIG en México surgieron con la celebración de las Convenciones Fiscales de 1925, 1933 y 1947.<sup>316</sup>

---

<sup>313</sup> Centro de documentación, Información y análisis de la Cámara de Diputados, *Informes presidenciales*. Álvaro Obregón, p. 28, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-03.pdf>

<sup>314</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 75.

<sup>315</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución... cit.*, p. 19.

<sup>316</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 14.

## 1. Primera Convención Nacional Fiscal de 1925

Para inicios del siglo XX, la mayor parte de los ingresos de la federación provenían de los impuestos de importación y exportación. Los ingresos de los gobiernos subnacionales provenían de impuestos al comercio y la industria (extractiva, de transformación, transporte y bebidas alcohólicas), además del impuesto sobre la renta, sobre capitales, impuesto sobre actos, documentos, contratos (estos tres últimos correspondían al impuesto general del timbre), así como la contribución federal que le entregaban los estados.<sup>317</sup>

Cada estado contaba con un sistema de tributación propio. En la gran mayoría había un impuesto predial que se calculaba con base en el valor de la propiedad rústica y urbana y por primera vez se levantó el catastro a partir del registro de las propiedades raíces. Además, cobraban impuestos sobre la agricultura, sueldos emolumentos, honorarios, actos, documentos y contratos; en materia de comercio, los estados cobraban impuestos de patente y de ventas al menudeo en los estados mineros se gravaba la extracción de oro y plata<sup>318</sup> y muchas entidades establecieron el impuesto personal mejor conocido como de capitación,<sup>319</sup> el cual debían pagar todos los individuos por igual y se fijaba según el tamaño o calidad de tierras de un pueblo.<sup>320</sup>

Por su parte, los impuestos municipales gravaban la industria y el comercio como es el caso de los rastros o panaderías. Como consecuencia de esto, la carga tributaria recaía sobre las clases más pobres, agravando la desigual distribución del ingreso.<sup>321</sup>

Como puede apreciarse, bajo el sistema de concurrencia implantado por la Constitución de 1857 y trasladado a la Constitución de 1917, tanto la Federación como los Estados, a través de sus órganos legislativos, podían legislar en materia

---

<sup>317</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución ... cit.*, p. 21.

<sup>318</sup> En 1926 se dejó de cobrar este impuesto a nivel estatal, para ser cobrado por la federación a cambio de una participación.

<sup>319</sup> Impuesto que se recauda por igual a cada persona, sin tener en cuenta la renta, la riqueza o cualquier otro criterio.

<sup>320</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución ... cit.*, pp. 11 y 21.

<sup>321</sup> *Idem.*

impositiva, para cubrir sus gastos y a su vez, que las legislaturas locales determinaran lo concerniente a los municipios. Este sistema dio como resultado la existencia de doble y múltiple tributación, descrita por algunos como jungla o anarquía fiscal.<sup>322</sup>

Bajo el esquema de concurrencia tributaria, la federación y los estados cobran impuestos sobre la misma base, cada uno de acuerdo con reglas propias, perjudicando por un lado al contribuyente (quien debe pagar en más de una ocasión un impuesto por el mismo hecho generador y atendiendo a distintos procedimientos y reglas). Pero con este esquema también se afecta el desarrollo económico, al verse obstaculizado por la multiplicidad de cobros y la falta de legislaciones homogéneas entre estados.

Debido a los diversos sistemas tributarios a nivel subnacional y la duplicidad de impuestos cobrados por la federación y los gobiernos subnacionales, la doble y múltiple tributación se habían convertido en el principal problema, por lo que la Convención Nacional Fiscal de 1925, celebrada durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, buscó formular una propuesta de delimitación clara de potestades tributarias que acabara con el problema de la multiplicidad de impuestos causada por la concurrencia.<sup>323</sup> El entonces Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani hizo hincapié en la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios para la unificación del sistema fiscal del país que hiciera más eficiente la recaudación y la administración hacendaria.<sup>324</sup>

Los acuerdos alcanzados en la mencionada convención consistieron en que:

- a) Los estados establecerían de manera exclusiva impuestos sobre:
  - Bienes raíces

---

<sup>322</sup> Este problema, paradójicamente, surge al tratar de brindar autonomía a los Estados, pues Astudillo Moya anota que se pretendía que cada uno de los ámbitos gubernamentales estuvieran en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades. Véase: Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos del federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009, p. 70.

<sup>323</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 54.

<sup>324</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 11 y 12.

- Actos no mercantiles
  - Actos civiles (donaciones, sucesiones, etc.), con participación del gobierno federal
  - Concesiones otorgadas por autoridades locales
  - Servicios públicos locales
  - Herencias
- b) La federación conservaría la facultad exclusiva para gravar el comercio y la industria, con participación de los estados respecto de dichos fondos, de acuerdo con una tasa uniforme.
- c) Los impuestos especiales se deberían determinar en forma separada y de manera prospectiva, se determinaría qué esfera de gobierno quedaría encargada de gestionarlos, con la participación de la otra.
- a) Se agregará una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta, que grave el ingreso de los bienes inmuebles edificados, exclusivo para los estados.

De conformidad con los acuerdos alcanzados, en 1926 se expidió la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados, se establecieron participaciones en los impuestos al consumo de energía eléctrica, gasolina, cerveza, explotación forestal, fundos mineros, metales y compuestos metálicos y producción de petróleo. Más adelante se diversificaron las participaciones y las cuotas de estas.<sup>325</sup> Parecía que el gobierno federal abría el espectro de beneficios con tal de lograr que los estados renunciaran a conservar parte de sus potestades fiscales.

Cabe destacar que esta distribución de potestades tributarias no trascendió al texto constitucional, si bien en 1926 y 1928 el Presidente Calles envió dos iniciativas fiscales de reforma a la Constitución, ninguna de ellas fue aprobada por el Congreso.<sup>326</sup>

Además, en algunos casos, la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en la Primera Convención Nacional Fiscal disminuyó los ingresos de la federación.

---

<sup>325</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución... cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>326</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 76.



Por otra parte, las mejoras técnicas a la determinación y cobro de impuestos a la propiedad raíz, la industria y el comercio, exclusivos de los estados, no implicaron precisamente un aumento de sus ingresos, por lo que, a principios de la década de los treinta, su situación financiera empeoró.<sup>327</sup>

No debe pasar desapercibido que la difícil situación económica tras la depresión mundial de 1929 no solo disminuyó la recaudación del impuesto predial, sino que además propició la evasión fiscal. Por lo que, para paliar la situación, los gobiernos locales redujeron el personal administrativo, así como los sueldos y se suspendió el pago de adeudos de administraciones precedentes, obras materiales y pensiones civiles.<sup>328</sup>

## 2. Segunda Convención Nacional Fiscal 1933

La década de 1920 se había caracterizado por diversos movimientos sociales de trabajadores y campesinos en busca de hacer realidad los derechos laborales reconocidos por la nueva constitución. Además, el surgimiento del catolicismo social y posteriormente la guerra cristera (1926-1929), fueron sucesos que desestabilizaron al país y cuya solución terminó favoreciendo la tendencia a ampliar los poderes del Ejecutivo federal y a fomentar un federalismo centralizador.<sup>329</sup>

La federación se expandió política y administrativamente haciendo sentir su presencia a través de la educación y la cultura. Por su parte, la regulación monetaria se centró en el control del Banco de México y en el impulso de programas nacionales de infraestructura. Algunas reformas que ejemplifican esta centralización fueron la reforma al artículo 96 constitucional en 1928, a través de la cual los ministros de la Suprema Corte pasan de ser electos por el Congreso de la Unión a propuesta de las legislaturas, para ser nombrados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado. La anunciada “federalización” de la legislación laboral en 1929, tuvo como verdadero objetivo terminar con la competencia legislativa entre estados. Con ello,

---

<sup>327</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución... cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>328</sup> *Idem.*

<sup>329</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad... cit.”, p. 280.

la federación pretendía evitar que las relaciones laborales y su múltiple regulación a lo largo del territorio, entorpecieran el comercio y la industria. Es entonces que la materia laboral dejó de “ser una responsabilidad compartida entre estados y federación, sustrayendo a los estados uno de los nexos más directos y cotidianos con el ciudadano, la salud, el trabajo y el salario, para transferirlo a la federación”.<sup>330</sup>

En esta misma impronta centralizadora, fue impulsada la creación del Consejo Nacional Económico, un cuerpo de consulta necesaria en asuntos de índole económica y social, con la capacidad de sugerir a los estados las disposiciones que deben adoptar en la materia, pero que adolece de representación de las realidades estatales. La expedición en 1930 de la Ley sobre planeación general de la República da vida a la Comisión Nacional de Planeación. Además, con el objetivo de romper las bases de poder de los caciques-gobernadores en los estados, se detuvo el reparto agrario y se ordenó en 1933 a la Secretaría de Guerra, el desarme y desmovilización de las fuerzas agraristas de los estados.<sup>331</sup>

Hacia el inicio del periodo conocido como Maximato (1928-1935), el problema de la dualidad de poderes federales y la escasa interacción del centro con las entidades federativas se intentó superar con la creación en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como una confederación de partidos regionales vinculados a la federación. Esto trajo estabilidad al país, pues la incorporación de grupos participantes en la Revolución mexicana y en las luchas políticas posteriores, minimizó la existencia de enfrentamientos políticos.

Bajo estas circunstancias, y durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal que suscrita en 1933, se planteó, en primer lugar, revisar las conclusiones de la Primera Convención de 1925, para establecer una distribución clara de potestades tributarias entre la federación y los estados, que sentara las bases de un sistema fiscal uniforme que aumentara la coordinación entre el orden federal y subnacional de gobierno, con especial interés en el análisis de los impuestos directos e indirectos, generales y

---

<sup>330</sup> *Ibidem*, pp. 281 a 285.

<sup>331</sup> *Idem*.

especiales, que gravan el comercio y la industria. Lo anterior debido a que los estados habían creado impuestos de este tipo, los cuales competían con los impuestos cobrados por la federación.<sup>332</sup>

Las conclusiones a las que se llegó en esta segunda convención fueron:<sup>333</sup>

- a) La base de los impuestos establecidos por los estados debe ser territorial. El gobierno federal no podrá establecer impuestos sobre ésta ni de manera directa ni como un impuesto adicional. Estos impuestos de base territorial excluyen la propiedad de la federación, los municipios, los destinados al servicio público, así como las vías generales de comunicación.
- b) Son de gravamen exclusivo de los estados:
  - Los actos no mercantiles que se lleven a cabo dentro de sus territorios
  - Servicios públicos municipales y concesiones de su competencia
  - Las herencias y donaciones, sin embargo, en ambos casos deberá participar la federación del producto de estas.
- c) Es de gravamen exclusivo de la federación, pero con participación a los estados y municipios:
  - El comercio exterior (importaciones y exportaciones)
  - El ingreso o renta de sociedades y personas físicas
  - La industria cuando se requieran impuestos especiales

Pero los acuerdos alcanzados en esta Segunda Convención, al igual que en la Primera, no llegaron a ser plasmados en el texto constitucional, por lo que el régimen de concurrencia persistió. Digamos que la solidez fáctica de las incipientes RIG, seguían sin estar institucionalizadas, por lo que la única posibilidad de encontrar resultados efectivos era tratando de elevar estos acuerdos al plano constitucional (que parece una de las principales enfermedades del constitucionalismo mexicano, desde entonces). En 1936, el Presidente Lázaro

---

<sup>332</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 76.

<sup>333</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones... cit.*, pp. 12 y 13.

Cárdenas propuso reformas fiscales a la Constitución, sin que éstas fueran aprobados (se explicarán más adelante).

Algunas medidas que se implementaron fue la reforma al artículo 73, fracción X constitucional de 1934 a partir de la cual el Congreso de la Unión podría legislar en materia de energía eléctrica y en 1942 se incorporó al artículo 73, la fracción XXIX y se modificó el artículo 27 constitucional para otorgar facultad a la federación para establecer impuestos o contribuciones sobre recursos naturales.<sup>334</sup> A partir de estas reformas constitucionales se estableció la participación de los estados en los ingresos generados a partir de los llamados impuestos especiales como: energía eléctrica (dicha participación fue recibida de 1934 a 1942), producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación y explotación forestal (esto a partir de 1942).<sup>335</sup>

Lo anterior evidencia que la expansión del sistema de participaciones nunca dejó de crecer; y con ello, creció la pérdida de autonomía fiscal por parte de los gobiernos locales. La centralización de potestades tributarias gozaba de cabal salud.

### 3. Tercera Convención Nacional Fiscal 1947

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) la centralización fue impulsada por la aplicación de teorías del desarrollo (que planteaban la administración organizada y programada de los escasos recursos, instrumentada por el gobierno central). Las medidas emprendidas ampliaron el alcance del presidencialismo, y la asignación de tareas menores a estados y municipios.<sup>336</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo de 1935 se materializó la intención de unir las dimensiones política y económica, bajo la directiva gubernamental de centralizar. Bajo la premisa de que la sociedad mexicana era incapaz de organizarse en un

---

<sup>334</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 55.

<sup>335</sup> Rabell García, Enrique *op. cit.*, p. 76.

<sup>336</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, *op. cit.*, p. 4.

plano de proximidad, al Estado federal se le otorgaba la función organizativa la cual llevará a cabo “ligando a él las clases medias y las populares a través del respeto de la propiedad privada, exigencia de la clase media, y el mejoramiento de las condiciones materiales, exigencia de las clases populares.”<sup>337</sup> La Ley de Expropiación aprobada en 1936 en uso de facultades extraordinarias en materia económica y social conferidas al Legislativo federal, “transfiere a la federación las competencias de los estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, a fin de realizar la equitativa distribución de la riqueza.”<sup>338</sup>

También en 1936, el presidente Cárdenas promovió una iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 73, así como al 131 constitucionales con la finalidad (de corte abiertamente dualista) de que se estableciera una clara delimitación de potestades tributarias entre la federación y los estados, argumentando que el sistema de concurrencia había sido producto de una “copia inadaptable” de la constitución norteamericana. Además, enfatizó la importancia de que los gobiernos estatales recuperaran su vitalidad y descentralización a partir de la obtención de ingresos propios y exclusivos que les aseguren rendimientos suficientes y regulares. Esta propuesta del ejecutivo buscaba el establecimiento de un régimen mixto con facultades impositivas determinadas a cada esfera de gobierno, en el que subsistiera el sistema de participaciones de un gobierno en lo recaudado por el otro.<sup>339</sup>

Contrastando con la etapa anterior, donde el arreglo entre federación y estados consistía en la distribución de impuestos entre los distintos órdenes de gobierno de forma equitativa, así como en la supresión de cobro alcabalas por parte de los gobiernos subnacionales y el reconocimiento del cobro exclusivo de impuestos asociados a la propiedad para los gobiernos estatales, el proyecto de reforma de 1936 consideraba como facultades impositivas exclusivas de la federación: los derechos e impuestos de importación y exportación; los impuestos

---

<sup>337</sup> Hernández Chávez, Alicia “Federalismo y gobernabilidad... *cit.*, p. 287.

<sup>338</sup> *Idem.*

<sup>339</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones... cit.*, pp. 14 y 15.

sobre la renta de sociedades y personas físicas (con participación estatal y municipal); impuestos sobre recursos naturales provenientes de la minería, producción de sal, petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, entre otros (con participación de estados y municipios en cuyo territorio se llevara a cabo la extracción); impuestos sobre instituciones de crédito y compañías de seguros; impuestos especiales a la energía eléctrica, gasolina y derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte y vías de comunicación, tejidos e hilados, azúcar, tabaco, fósforos alcohólicos, aguamiel y productos derivados de su fermentación; mieles cristalizables, cerveza, lotería y rifas, juegos, explotación forestal (con participación de los estados y municipios); así como impuestos sobre servicios públicos y concesiones federales.<sup>340</sup>

Por su parte, correspondería a los estados, el cobro exclusivo del impuesto predial (con participación de los municipios respecto de sus territorios); impuesto sobre la industria y el comercio en sustitución al impuesto de patente y del impuesto general del timbre sobre operaciones comerciales e industriales (con participación de la federación).

Este proyecto no fue aprobado por el Congreso, sin embargo, en 1938 inició la codificación del derecho tributario con la emisión del primer Código Fiscal de la Federación<sup>341</sup> y, hacia el final de periodo presidencial de Cárdenas, éste promovió una reforma a diversas fracciones del artículo 73 constitucional, otorgando facultad al congreso para:<sup>342</sup>

- Fracción IX: legislar con la finalidad de impedir que el comercio de estado a estado tuviera restricciones.
- Fracción X: legislar en materia de hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apuestas y sorteos, industria cinematográfica, instituciones de crédito, energía eléctrica, trabajo y banca central.

---

<sup>340</sup> *Idem.*

<sup>341</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

<sup>342</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones ... cit.*, pp. 16 y 17.

- Fracción XXIX: establecer contribuciones sobre 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Servicios públicos explotados o concesionados por la federación; 5. Contribuciones especiales sobre: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal. En relación con estos impuestos especiales, los estados tendrían derecho a recibir una participación de la cual otorgarían un porcentaje a los municipios, respecto al impuesto sobre energía eléctrica.

Esta reforma, entró en vigor hasta enero de 1943 e implicó la determinación de fuentes de ingresos exclusivas de la federación, las contribuciones relacionadas con los recursos naturales enlistados en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 de la Constitución, al considerarse aquella como la propietaria originaria de éstos.<sup>343</sup> Asimismo, como lo señala Serna de la Garza, esta reforma que introduce al texto constitucional la redacción de las fracciones X y XXIX, del artículo 73, que a la fecha prevalece, abre el debate sobre si el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultad de legislar, debe interpretarse también como una potestad tributaria exclusiva; además que también pone en duda si el Congreso de la unión solo puede crear las contribuciones enlistadas en la fracción XXIX.<sup>344</sup>

En materia económica, desde la segunda mitad de la década de 1930 se percibió un ambiente benigno para la industria en México. Los precios de los artículos industriales crecieron de modo significativo, por encima de los precios de los productos del campo, abriendo la posibilidad a que el sistema económico mexicano transitara hacia la modernidad a través de la producción industrial. Ya la crisis de 1929 había inducido una protección natural de los productos industriales mexicanos, los cuales se producían y vendían sin la competencia de productos

---

<sup>343</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución ... cit.*, p. 24 y 25.

<sup>344</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones... cit.*, pp. 17 y 18.

extranjeros del mismo tipo.<sup>345</sup> Sin embargo, al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno tuvo que implementar medidas orientadas hacia una protección dirigida de los productos nacionales. Con el modelo de crecimiento hacia dentro, se pretendió “retener en el país la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales, a fin de expandir la industria para producir los artículos que se importaban”.<sup>346</sup>

Durante la década de 1940, el gobierno mexicano comenzó a atraer inversión extranjera directa, caracterizada por ampliar la capacidad productiva del país, al implicar movimientos de capital de largo plazo cuya permanencia en el sistema económico abarca un lapso más amplio. Los recursos provenientes de la inversión extranjera directa fueron canalizados principalmente hacia la industria manufacturera.<sup>347</sup> El desarrollo de México, durante las décadas de 1940 y 1950 fue impulsado desde el centro bajo el supuesto de que “los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un centro de mando único”.<sup>348</sup> Se experimentó un ambiente de expansión industrial, propiciado por la captación de fondos del exterior. México resultaba un lugar seguro para que ahorradores foráneos colocaran sus depósitos, principalmente divisas (flujos financieros de corto plazo).<sup>349</sup>

El papel del gobierno federal en la economía fue primordial como impulsor del crecimiento y la industrialización del país. La banca de fomento canalizó crédito a la agricultura e industria, el gasto público de apoyo a las actividades industriales creció permanentemente, permitiendo la expansión de la industria energética, así como de empresas fundadas por el Estado como productoras de hierro y acero, fertilizantes, textiles, azúcar y papel. Se creó una amplia red carretera para el tránsito de mercancías. El sector manufacturero se convirtió en eje de la economía.

---

<sup>345</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, p. 85.

<sup>346</sup> *Ibidem*, pp. 84 y 93.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 92 y 93.

<sup>348</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ... *cit.*”, p. 117.

<sup>349</sup> Rodríguez García, Mauro, *Estructuras socioeconómicas de México*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2005, pp. 85 a 92.



La producción agrícola dotó de alimentos e insumos a la población nacional y también fue exportada atrayendo divisas que finalmente financiaron la importación de bienes de capital como maquinaria, equipo y herramientas.<sup>350</sup>

El sistema tributario contribuyó en ese sentido al crecimiento económico, pues además de una finalidad fiscal, persiguió una extra-tributaria orientada a estimular a la empresa nacional mediante el otorgamiento de beneficios fiscales, el establecimiento de aranceles a la importación de mercancías de origen industrial, así como otorgando subsidios al gasto en energía y transporte a bajo costo para la industria.<sup>351</sup> No obstante, no todas las regiones del país se vieron favorecidas con la industrialización, los programas de obras públicas, o la distribución de los ingresos tributarios provocando una diferenciación en el desarrollo de los estados.<sup>352</sup>

El predominio del poder ejecutivo en México y su posición como el centro del sistema político, encuentran su explicación de acuerdo con Carpizo, entre otros factores, en que éste era el jefe del partido predominante, el cual estaba integrado por grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; el poder legislativo estaba debilitado toda vez que la gran mayoría de sus miembros pertenecían al partido hegemónico; la Suprema Corte tenía una integración basada en elementos políticos; la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y sus amplias facultades en materia económica; fuertes controles de medios masivos de comunicación; la concentración de recursos en la federación; amplias facultades constitucionales y extra constitucionales como designar a los gobernadores de los estados y el elemento psicológico que el autor describe como la aceptación general del papel predominante del ejecutivo sin mayor cuestionamiento.<sup>353</sup> De acuerdo con las circunstancias descritas:

---

<sup>350</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, pp. 96 a 99.

<sup>351</sup> Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *op. cit.*, p. 46.

<sup>352</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, p. 142.

<sup>353</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo...", *cit.*, p. 24.

“El ejecutivo federal y jefe de partido oficial, de carácter nacional, sofocó la soberanía de los estados, intervino en la designación de sus gobernadores y minó la autonomía municipal. El burocratismo abrió las puertas a la penetración del corporativismo, que difundió una forma de pensar y actuar decididamente antifederal. Gracias a la organización sectorial, el gobierno federal pudo intervenir en áreas en las cuales constitucionalmente no estaba autorizado.”<sup>354</sup>

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en noviembre de 1947 por el entonces presidente Miguel Alemán Valdés. En la exposición de motivos redactada por su Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, se expresa claramente que el federalismo fiscal de la época, continuó arrastrando los mismos problemas planteados en la convención de 1925, acentuados incluso, debido a la creación de nuevos impuestos tanto por parte de la federación como de los estados y municipios, así como por la multiplicidad de requisitos y trámites establecidos en las leyes fiscales locales, que lejos de aumentar los ingresos, representaban una carga y molestia para los contribuyentes. El único efecto que se causó, sin lugar a dudas, fue el de imposibilitar la operabilidad de los controles y los cobros. Todo esto traía como consecuencia no solo la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto público sino también el entorpecimiento del crecimiento económico.<sup>355</sup>

Al no haberse cumplido satisfactoriamente los objetivos planteados por las dos convenciones que la antecedieron, esta tercera convención estableció objetivos bastante similares. Una vez se propuso delimitar el campo impositivo de las esferas de gobierno a través de un Plan Nacional de Arbitrios; a partir del costo de los servicios públicos encomendados a cada esfera de gobierno, determinar su facultad para establecer y administrar los impuestos, planteando la posibilidad de compartir lo recaudando con los demás ámbitos de gobierno; establecer bases de colaboración que permitieran reducir al mínimo los gastos de recaudación y efficientizar el control de los impuestos; finalmente también se propuso la utilización

---

<sup>354</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo ...*, cit., pp. 24 y 25

<sup>355</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución ...*, cit., p. 26 y 27.

de impuestos con suficiente capacidad recaudatoria para evitar recurrir a múltiples gravámenes de rendimientos mínimos.<sup>356</sup>

Los acuerdos de esta tercera convención fueron:<sup>357</sup>

- 1) Abolición de los impuestos estatales y municipales sobre remuneraciones de trabajo y productos de las inversiones de capital, para ser gravadas por la federación con participación de los estados y por los municipios a través de lo establecido por las Asambleas Legislativas locales.
- 2) Uniformidad de la legislación tributaria sobre herencias y legados.
- 3) El impuesto predial debía ser facultad del gobierno local con participación para los municipios.
- 4) La hacienda municipal se conformaría con ingresos provenientes de impuestos sobre actividades locales (diversiones, espectáculos públicos, expendios al menudeo de artículos de primera necesidad, mercados y comercio ambulante al menudeo) y derechos por prestación de servicios públicos otorgados por el municipio (agua potable, panteones, registros, obras municipales de urbanización, licencias), así como las participaciones entregadas por la federación y estados.
- 5) Propuesta de una legislación dictada por los estados para gravar el comercio, a partir de la supresión de los impuestos federales especiales al comercio.
- 6) División de los rendimientos de los impuestos especiales a la industria en tres porciones fijas compartidas entre la federación, estados y municipios, así como la conformación de un fondo de reserva para el auxilio en caso de déficit presupuestario o bien, para el impulso económico de las entidades que así lo necesiten.
- 7) Una vez más se recomendó el diseño de un Plan Nacional de Arbitrios.
- 8) Se recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre esferas de gobierno de las principales

---

<sup>356</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>357</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones ...*, *cit.*, pp. 19 a 21.

fuentes tributarias, así como la colaboración para disminuir los gastos de administración tributaria y el control de ingresos.<sup>358</sup>

Al respecto de los acuerdos alcanzados, en 1948 entraron en vigor las siguientes leyes: Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (hoy impuesto al valor agregado), el cual sustituyó a nivel federal al impuesto del timbre sobre compraventa, actos, documentos y contratos y a nivel estatal a los impuestos sobre actividades mercantiles e industriales; y la Ley que Regula las Participaciones a los Estados sobre Ingresos Federales (la cual estableció la definición de asignaciones, los impuestos que serían considerados y la participación del Banco de México como responsable de la recolección de ingresos para su posterior asignación).<sup>359</sup>

En 1949 se eliminó la obligación de los estados de entregar a la federación una parte de sus ingresos recaudados, mejor conocida como contribución federal; en ese mismo año se amplió la participación de los estados y municipios del rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, pasando del 20 al 50 por ciento y se estableció el impuesto federal de producción y consumo de cerveza.<sup>360</sup>

El 18 de diciembre de 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, la cual se convirtió en el principal instrumento de coordinación entre gobiernos hasta 1979 (cuando se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal vigente hoy en día). De acuerdo con Rabell García, los aportes más importantes de esta ley fueron:<sup>361</sup>

- a) Establecimiento de restricciones fiscales a los estados para evitar impuestos estatales al comercio.

---

<sup>358</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 57.

<sup>359</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 77.

<sup>360</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución ..., cit.*, p. 28.

<sup>361</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 77.

- b) Implementación de un proceso federal para la eliminación de impuestos estatales que se consideren inválidos en la esfera federal y compensaciones a los estados (subsidios).
- c) En caso de que algún gobierno subnacional optara por no coordinarse, se previó la disminución de las participaciones.
- d) Se crea la Comisión Nacional de Arbitraje encargada de la resolución de conflictos que puedan surgir con motivo de la aplicación de la ley.

Más adelante, en 1978 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en 1980 y que dio origen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) cuyo funcionamiento e implicaciones serán analizadas a detalle en el siguiente capítulo.

#### *4. Hacia la Primera Convención Nacional Hacendaria 2004*

El modelo centralizador propició que el gasto federal se duplicara durante las décadas de 1960 y 1970.<sup>362</sup> Se asentó y divulgó la idea estatista, nacionalista y socializante del desarrollo. El Estado era el agente económico estratégico del desarrollo.<sup>363</sup> La marcada centralización generó un desequilibrio entre servicios públicos sociales y servicios públicos políticos y jurídicos. Se expandió la educación, el seguro social, los derechos laborales y la sindicalización, pero proliferó un déficit en la esfera de los derechos políticos y de las garantías jurídicas. “La burocratización de las numerosas instituciones que crea el gobierno federal para otorgar protección a los sectores corporativos acaban por tener rendimientos decrecientes, pese a los cuantiosos recursos federales que demandan”. Bajo este federalismo corporativo las relaciones intergubernamentales se caracterizan por el predominio de la federación sobre los estados, situación que se reproduce y acentúa entre los estados y municipios.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo ...*, cit., p. 31.

<sup>363</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, cit., pp. 81.

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 117.

Los municipios sufrieron estragos en sus finanzas, mientras que los estados acabaron por depender de las asignaciones presupuestarias de la federación, las cuales se regían por criterios políticos.<sup>365</sup> En 1950, la participación federal representaba 8% de los ingresos totales de los estados, pero para 1963, este porcentaje aumentó al 34%.<sup>366</sup>

La ineficiencia del modelo centralizador en materia social se comenzó a percibir en la incapacidad de las instituciones del gobierno federal para extender la protección social al total de la población, propiciando protestas cívicas urbanas,<sup>367</sup> que presionaron al régimen. En 1958, en la coyuntura de la sucesión presidencial, los telegrafistas, petroleros, maestros y ferrocarrileros se fueron a huelga en demanda de mayores salarios, conflictos que serían sofocados por la fuerza. Sin embargo, los brotes de descontento social continuarían durante la década de 1960 protagonizados por estudiantes, campesinos, obreros y empresarios, quienes cuestionaban la legitimidad del Estado y protestaban en contra del autoritarismo y la ausencia de democracia.<sup>368</sup>

En materia económica, el panorama no era mejor. Se evidenció que el estilo de gestión en virtud del cual el régimen político se basa en la política de masas, descansando su legitimidad en su capacidad de impulsar el desarrollo económico y satisfacer las demandas de grupos sociales mediante la provisión de bienes y servicios, había llegado a su límite provocando una crisis política generalizada.<sup>369</sup>

En materia impositiva, las señales de agotamiento del esquema fiscal hasta entonces implementado eran cada vez más notorias, al igual que la inconformidad por parte de los estados y municipios quienes a partir de las dinámicas corporativistas y centralistas se habían acostumbrado a que el gobierno federal atendiera las grandes demandas económicas y sociales de su población. Con la crisis económica de 1976, hubo una alarmante caída de las finanzas de los

---

<sup>365</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo...*, op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>366</sup> Hernández Chávez, Alicia., "Federalismo y gobernabilidad...", op. cit., p. 293.

<sup>367</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo...*, op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>368</sup> Rodríguez García, Mauro, op. cit., pp. 132 y 133.

<sup>369</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "La reforma ...", cit., p. 79.

municipios: mientras en 1940 recibían el 8% de los ingresos federales, para 1980, recibían solo el 1%. López Portillo creó una unidad de apoyo a estados y municipios, dependiente de la Presidencia, con un enfoque de reforma administrativa local.<sup>370</sup> Sin embargo, aquel fue otro intento fallido por relanzar las capacidades tributarias locales.

La entrada en vigor en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en dicha ley, pretendió, si no cambiar por completo el mecanismo hasta entonces seguido, sí por lo menos modificar algunas condiciones. Sin embargo, el ingreso y el gasto siguieron girando en torno al fortalecimiento de la hacienda pública federal, convirtiéndose las haciendas públicas estatales y municipales en una especie de “oficinas periféricas de recaudación de ingresos y distribución condicionada del gasto público”.<sup>371</sup>

La década de 1980 inició con crisis económicas y políticas. Si bien durante la década anterior el petróleo había presentado drásticos aumentos de precio a nivel mundial, en 1981 los precios comenzaron a descender. A la baja de precios del crudo se sumaron el déficit comercial externo, la caída de la productividad, la salida de divisas y la fuga de capitales, el resultado fue el agotamiento de las reservas y la incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa.<sup>372</sup>

Para 1982, la inflación se disparó, el peso mexicano se devaluó 276%.<sup>373</sup> La devaluación mermó la capacidad de pagos al exterior de diversas empresas y ante la fuga continua de capitales, el presidente José López Portillo decretó la nacionalización de la banca privada en septiembre de 1982,<sup>374</sup> decisión que, junto

---

<sup>370</sup> Olmedo Carranza, Raúl, “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo”, *Revista IAPEM - Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México. Memoria (Primera Parte)*, Número 28, Octubre-Diciembre, 1995, p. 43.

<sup>371</sup> Calderón, José María, “Hacia un ‘nuevo federalismo fiscal’. Orientaciones, problemas y perspectivas”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Vol 41, No 169 (1997), p. 134.

<sup>372</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, pp. 146 a 150.

<sup>373</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 81.

<sup>374</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, p. 150.

con la introducción del control del tipo de cambio, empeoró la situación macroeconómica y produjo deslegitimación política del gobierno federal.<sup>375</sup>

Hacia el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 a 1988), se intentó reducir la dimensión del Estado (a través de la privatización de entidades paraestatales), con lo cual se pretendía eliminar el sistema proteccionista de mercados, se alentó el sistema financiero privado no bancario; pero sobre todo, se disminuyeron las restricciones de acceso a la inversión extranjera directa.<sup>376</sup> Sin embargo, la decisión de afrontar los problemas de la economía mexicana, basándose en los intereses de empresarios provocó problemas sociales. La opacidad en todos los ámbitos del gobierno y la ausencia de democracia fueron la raíz del descontento social.<sup>377</sup> Para la opinión pública fue inevitable ligar el estancamiento del desarrollo nacional a la impronta centralizadora de todos los gobiernos del partido de la revolución. Resultando clara la necesidad de replantear las relaciones entre sociedad y Estado, “redimensionar y reformar el Estado” como respuesta a la crisis de un modelo de desarrollo económico y de las instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban, por lo que los cambios implementados fueron de alcance político y económico.<sup>378</sup>

#### *A. El inicio de la descentralización*

Miguel de la Madrid ya había considerado la crisis del modelo y durante su campaña electoral planteó que la aguda crisis, era una crisis de centralización. Si bien la centralización había cumplido con el objetivo de construir con grandes recursos ejercidos por oficinas federales, la infraestructura para el desarrollo enfrentó rápidamente rendimientos decrecientes y negativos frente al germen de la centralización. Y como ocurrió en décadas pasadas, las primeras crisis propiciadas desde el gobierno federal, culminaron en el bloqueo de las fuerzas productivas y en una crisis económica cada vez más intensa. Para salir de ella, era necesario descentralizar la vida nacional en todos sus aspectos.<sup>379</sup>

---

<sup>375</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 81.

<sup>376</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, pp. 151 a 153.

<sup>377</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>378</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 79.

<sup>379</sup> Olmedo Carranza, Raúl, *op. cit.*, pp. 41 y 42.



De acuerdo con José María Calderón, los intentos por descentralizar lo fiscal se enfocaron en: la federalización educativa y en menor medida la de salud, transfiriendo la operación de los servicios básicos a los estados; la desconcentración de recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y la responsabilidad de los ayuntamientos para que, en coordinación con sus comunidades, asumieran bajo su responsabilidad el ejercicio directo del 50% de los recursos disponibles del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, durante la década de 1990 comenzarían a ser notorios los desequilibrios en cuanto a la asignación del gasto entre los diferentes niveles de gobierno, así como en la distribución inequitativa y discrecional entre estados.<sup>380</sup>

A partir de 1983 se aprobaron las primeras reformas constitucionales en busca de una mejor coordinación entre la federación y los gobiernos estatales a través del establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sin que ello implicase una recomposición de las reglas institucionales de fondo en el sentido del federalismo.<sup>381</sup> De acuerdo con Arias Marín, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) “reflejan la influencia en la administración pública mexicana de la teoría general de sistemas y la escuela funcional estructuralista de Parsons en los años ochenta” de modo que se introdujeron en las estructuras administrativas el funcionamiento a manera de sistemas que permitiera el seguimiento de insumos empleados (*inputs*) y los resultados obtenidos (*outputs*).<sup>382</sup>

Además, constitucionalmente se reformaron diversos preceptos. El artículo 4° de estableció el derecho y garantía social de los mexicanos de recibir servicios de salud, y a partir de los decretos presidenciales del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984, inició un proceso de descentralización en la materia.<sup>383</sup> El artículo 115 fue reformado para reactivar el papel político-administrativo del municipio,

---

<sup>380</sup> Calderón, José María, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

<sup>381</sup> Merino, Mauricio, “El federalismo en México”, *Studia Politicae*, Argentina, N°. 17, otoño 2009, pp. 21 y 22.

<sup>382</sup> Arias Marín, Alán, *op. cit.*, pp. 149 y 150.

<sup>383</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 144.

buscando descentralizar la vida nacional se introdujo como forma de representación política proporcional a los ayuntamientos y se definieron fuentes de ingresos municipales, se enumeraron los servicios públicos a su cargo y se reconoció su autonomía reglamentaria.<sup>384</sup> Señala Rabell García que, bajo la “convicción de que la descentralización era un proceso que se podía generar por decreto, se descentralizan servicios públicos hacia estados y municipios, con el objetivo de brindar servicios públicos eficaces tanto en cantidad como en calidad, reducir el impacto de la crisis económica de 1980, continuar con la reforma municipal, y reducir el poder social de grupos de interés como los sindicatos nacionales”.<sup>385</sup> Los cambios a los artículos 25, 26 y 28 introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la administración pública, definiéndose el área de intervención económica o rectoría del Estado y un estilo de intervención basado en la idea de planeación democrática y coordinación intergubernamental<sup>386</sup> que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.<sup>387</sup>

De acuerdo con Raúl Olmedo Carranza, el terremoto de 1985 marcó un antes y un después en la práctica de la descentralización, pues ante la magnitud de la catástrofe y la imposibilidad del gobierno para afrontar la situación, la iniciativa de la sociedad suplió las limitaciones del gobierno. Así, a partir de este evento, en la primera mitad de los ochenta surgen dos grandes vertientes de descentralización: una que parte del gobierno (desde el centro) y una que emerge de la base social (desde las comunidades sociales). Esta descentralización desde lo social se manifestó tanto en propuestas de los gobiernos de Tlaxcala y Tabasco para descentralizar el poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades sociales (sobre todo indígenas) que lo conforman, como en las ciudades, a través de movimientos urbanos en barrios pobres, de clase media y ricos, reclamando

---

<sup>384</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>385</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 100.

<sup>386</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 132.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p. 115.

capacidad de decisión y facultades municipales en lo que se refiere a sus ámbitos micro locales.<sup>388</sup>

Uno de los fenómenos que acompañaron a la crisis económica de los años ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos. Frente a esto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 de Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el instrumento centralizador por excelencia del gobierno para combatir la pobreza, la cual se había convertido en una de las prioridades gubernamentales debido a su agudización después de una década de crisis, ajuste y cambio del modelo económico. Todas las acciones de este programa se sustentaron en la participación directa de individuos y de comunidades con el gobierno federal; una manera de suprimir todo el sentido a la representación de instancias en los niveles de gobierno. Las comunidades elegían un programa (siempre federal) de desarrollo, aportaban mano de obra y recursos a su alcance, y el gobierno, el resto de los recursos necesarios, descentralizando la ejecución de los programas asistenciales a los gobiernos estatales y municipales.<sup>389</sup> Pero conservando siempre la decisión sobre la planeación presupuestal hiper centralizada.

Aguilar Villanueva escribe que teóricamente, las políticas sociales del PRONASOL tuvieron dos tipos de efectos: distribución de riqueza y efectos socializadores que permitieron el tránsito de una comunidad tradicional a una moderna. Sin perder de vista las características clientelares que presentó dicho programa, el autor señala que sus efectos fueron tangibles dado el incremento en la demanda de sus beneficios y el involucramiento de la sociedad, provocando un cambio de la política de masas a una política de gasto focalizado.<sup>390</sup> El mencionado autor describe que la tesis de la reforma implementada en el segundo año de gobierno de Salinas de Gortari (1989) es clara: “se basa en la evaluación de la actuación histórica del Estado desde (la interpretación de) los valores

---

<sup>388</sup> Olmedo Carranza, Raúl, *op. cit.*, p. 42.

<sup>389</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma ...”, *cit.*, p. 145.

<sup>390</sup> *Ibidem*, p. 85.

fundamentales de la Revolución Mexicana y/o de la Constitución Política de 1917”.<sup>391</sup> Sin embargo, en materia de federalismo, apunta Tortolero Cervantes que el PRONASOL acaparó la agenda política, posicionándose como una de las estrategias principales para enfrentar los retos del país, dejando de lado el esfuerzo por realizar una descentralización efectiva.<sup>392</sup>

### *B. Nuevo Federalismo*

Tras la década de 1980 se produjo un cambio en el acomodo de las fuerzas políticas, apareció una presión más fuerte de la sociedad civil organizada y una revisión de los fundamentos de la organización de poder se volvió necesaria.<sup>393</sup> Si bien el término *nuevo federalismo* tiene origen estadounidense, éste con frecuencia ha sido utilizado para denominar la tendencia descentralizadora surgida a partir de la última década del siglo XX. Describe García del Castillo que el término *Nuevo Federalismo* fue utilizado desde fines de los años sesenta en Estados Unidos por el presidente Nixon y, posteriormente en los ochenta con Reagan, como una propuesta de gobierno<sup>394</sup> consistente en un nuevo arreglo federal que aumentó la intervención de los estados en los programas sociales a partir de su planeación, ejecución y evaluación, sin que ello significara el aumento de sus competencias.<sup>395</sup>

En México, los esfuerzos iniciados desde el sexenio de Miguel de la Madrid por descentralizar, e interrumpidos en el sexenio de Salinas por el PRONASOL, fueron retomados por Ernesto Zedillo, quien bajo el lema de un *federalismo renovado* expresó su convicción sobre la necesidad de un nuevo federalismo que se convirtiera en un instrumento efectivo para alcanzar los objetivos de la democracia y la justicia social. Estos ideales que fueron plasmadas en su Plan Nacional de Desarrollo (1995) donde fueron propuestos la descentralización de

---

<sup>391</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>392</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, “IV. El Federalismo Mexicano... *cit.*”, p. 100.

<sup>393</sup> García del Castillo, Rodolfo, “Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo”, *Política y Cultura*, México, núm. 7, otoño, 1996, p. 98.

<sup>394</sup> *Idem*.

<sup>395</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 111.

servicios, mayor autonomía a las entidades, así como mayores recursos fiscales y programas hacia los estados y municipios.<sup>396</sup> Asimismo, el mencionado Plan “acepta el agotamiento del modelo de coordinación fiscal ‘centralista’ y ‘centralizador’ que durante varias décadas ha gravitado alrededor del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país”, definiendo al nuevo federalismo como “el reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del gobierno federal”.<sup>397</sup> Estos cambios coincidieron con que, a finales del siglo XX la globalización propició el resurgimiento de las discusiones en torno al federalismo, como se señaló en la primera parte de este trabajo.<sup>398</sup>

Así, el 31 de diciembre de 1994 se reforma el artículo 21, párrafo sexto constitucional para establecer que las esferas de gobierno “se coordinarán, en los términos que la ley señale”, abriendo el marco constitucional a las relaciones intergubernamentales. Además, en ese mismo año se reformó el artículo 73 Constitucional para establecer como facultad del Congreso de la Unión la de emitir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el entonces Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.<sup>399</sup>

En materia fiscal también se realizan importantes reformas. En 1995 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal introduciendo tres importantes modificaciones: i) se aumenta el porcentaje de participación: del 18.1, se eleva al 20 por ciento; ii) se abre la puerta para que los estados cobren nuevos impuestos (sobre automóviles nuevos y agregando sobretasas a impuestos federales como el de ocupación hotelera y desde 1997 sobre licencias de automóviles); iii) se modificaron los indicadores para el reparto del Fondo de Desarrollo Municipal

---

<sup>396</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>397</sup> Calderón, José María, *op. cit.*, p. 139.

<sup>398</sup> Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *op. cit.*, p. 19.

<sup>399</sup> Serna de la Garza, José María, “Capítulo I Evolución y caracterización del Sistema Federal Mexicano” *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 35.

incorporando criterios basados en los ingresos propios de los municipios. El 1997 inicia el cobro del impuesto sobre la tenencia o uso vehicular en los municipios y se deroga la exclusividad del gobierno federal para detentar el Impuesto al Valor Agregado en servicios de hospedaje, por lo que pasa a ser facultad de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, se firman convenios de colaboración administrativa para que los estados lleven a cabo la fiscalización de impuestos federales, favoreciendo el incremento de recursos de los estados con mayor eficiencia recaudatoria.<sup>400</sup>

De acuerdo con Tortolero Cervantes, el nuevo federalismo propuesto por Zedillo, en particular las reformas constitucionales mencionadas, establecieron las relaciones intergubernamentales como orientadoras del esquema federal hacia una lógica cooperativa bajo la cual era posible que cada una de las esferas del gobierno pudieran actuar en el nombre de la otra esfera con la flexibilidad que requiriera el caso.<sup>401</sup> Dicha opinión es compartida por Xavier Diez de Urdanivia Fernández, para quien a partir del sexenio de Zedillo, en nuestro país se pretendió seguir lo que Estados Unidos se denominaba federalismo cooperativo.<sup>402</sup>

Pese a los ambiciosos cambios, al parecer orientados al federalismo, propuestos por el partido en el gobierno, en el año 2000, por primera vez en setenta años se experimenta la alternancia política y las elecciones presidenciales de ese año son ganadas por Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se incluyó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo con el objeto de desarrollar un nuevo sistema federal guiado por los principios de equidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad compartida, basándose en la descentralización gradual de servicios públicos y la creación de nuevas formas de interacción y cooperación con los otros niveles de gobierno. Al respecto, la Declaración de Mazatlán de 2001 fue el primer ejercicio de

---

<sup>400</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 82.

<sup>401</sup> Tortolero Cervantes, Francisco, "IV. El Federalismo Mexicano... *cit.*", p. 258.

<sup>402</sup> Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *op. cit.*, p. 20.

RFIG del sexenio, donde representantes de la federación y de los estados trabajaron de manera conjunta.<sup>403</sup>

No obstante, los planes de renovación del sistema federal impulsados por el cambio y régimen político, no modificaron de manera sustancial la política fiscal ni la económica. La contraposición de ideologías e intereses de los partidos políticos actuando en las diferentes esferas de gobierno y en las legislaturas causó una parálisis política que resultó en la carencia de capacidad del sistema para atender los grandes problemas nacionales. Reflejo de ello fue el conflicto entre varios gobernadores estatales con el presidente de la República, que culminó con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).<sup>404</sup> En junio de 2003, el gobernador de Tlaxcala hizo pública su intención de crear la CONAGO que inició con 20 gobernadores de pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (16) y al Partido de la Revolución Democrática (4). En 2005 la CONAGO estaba integrada por 23 estados, constituyéndose como una institución formal para desarrollar políticas federales y fiscales con el propósito de aumentar la influencia de las entidades sobre la federación. Sus propuestas estaban enfocadas a la modificación del sistema de distribución de ingresos entre la federación y los estados de la república, proponiendo la devolución a los estados de responsabilidades fiscales, el aumento de fondos federales de educación y salud pública, transparentar las cuentas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el problema de trato diferenciado de la Secretaría de Hacienda hacia ciertos estados.<sup>405</sup> Si bien este mecanismo por ausencia de RIG, mostró sus alcances al ser virtualmente desaparecido en el sexenio de López Obrador.

La reacción inicial del Ejecutivo Federal fue adelantar por un mes el pago de transferencias no condicionadas y aumentar dichos fondos en un 10 por ciento, desarrollar nuevas propuestas para la administración del impuesto sobre nóminas, entre otras. Si bien desde la presidencia se intentó reducir la importancia de la CONAGO, esto no tuvo mucho éxito ya que pronto los gobernadores que militaban

---

<sup>403</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 83.

<sup>404</sup> Rodríguez García, Mauro, *op. cit.*, pp. 141 y 142.

<sup>405</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

en el mismo partido político que el presidente de la república se unieron a la Conferencia y los resultados de las elecciones federales intermedias de 2003 favorecieron el fortalecimiento de dicha institución.<sup>406</sup>

Bajo estas circunstancias, en agosto de 2003, el presidente y los gobernadores emitieron la Declaración de Cuatro Ciénegas en el marco de la celebración de la décima reunión ordinaria de la CONAGO, en la que se enfatizó la necesidad de reforzar el sistema federal para crear un nuevo sistema basado en cooperación, diferencias y reforma gradual hacia la descentralización.<sup>407</sup> En atención a estos compromisos, en septiembre de 2003 se convoca a la Primera Convención Nacional Hacendaria que se llevaría a cabo en febrero de 2004.

En agosto de 2004 se dieron a conocer los resultados de la Convención en los que se determinaba que era impostergable la construcción de un sistema nacional de haciendas públicas que fuera cooperativo, diferencial, gradual y participativo sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana. Este sistema tendría como objetivo mejorar la gestión pública, incrementar la recaudación, perfeccionar los mecanismos de deuda, mejorar el control del patrimonio público, desarrollar un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, modernizar y simplificar la administración pública y dar confianza y certidumbre a la rendición de cuentas. Asimismo, se propuso una reforma hacendaria que fortaleciera el federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera nacional.<sup>408</sup>

Lamentablemente las conclusiones de la Primera Reunión Nacional Hacendaria, así como los puntos de coincidencia entre los actores políticos, no fueron traducidos en reformas constitucionales o legales. Lo anterior debido a que implicaban modificaciones drásticas en muchas leyes y colaboración de parte de los tres órdenes de gobierno, lo cual hizo evidente la imposibilidad de establecer una agenda de trabajo común entre los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional, sin

---

<sup>406</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 85.

<sup>407</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 86.

<sup>408</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 390 y 391.



dejar de mencionar que los conflictos surgidos en las elecciones estatales contaminaron la agenda nacional.<sup>409</sup>

Las recomendaciones de la Primera Convención Nacional fueron recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 correspondiente al sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (también del Partido Acción Nacional igual que su antecesor). Esto dio origen a diversas reformas legales relativas al sistema de pensiones, el sector energético, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.<sup>410</sup>

Las reformas más trascendentales de 2007 consistieron en modificar la forma de reparto de las participaciones no condicionadas orientadas a otorgar mayor importancia a la actividad económica de las entidades, así como incentivar la recaudación local. Lo anterior se logró gracias a la modificación de las fórmulas de distribución de los fondos de recursos participables, las cuales incorporaron criterios como la capacidad fiscal, el Producto Interno Bruto, la densidad poblacional, el esfuerzo fiscal, la coparticipación en la administración tributaria, así como los ingresos estatales, el cobro de derechos de agua, de predial. Con esto se buscó fomentar que los órdenes de gobierno subnacional y local incrementaran su esfuerzo para elevar los ingresos estatales y locales.<sup>411</sup>

Otras reformas que impactaron en el federalismo mexicano fueron:<sup>412</sup>

- a) Nuevo impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel, entregado en su totalidad a las entidades federativas para fortalecer sus haciendas públicas y se prevé que cuando menos el 20 por ciento de lo recaudado se destine a los municipios.
- b) b) Se faculta a las entidades a introducir un impuesto a las ventas finales de todos los bienes gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de cuya recaudación también deberá destinarse cuando menos el 20 por ciento a los municipios.

---

<sup>409</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

<sup>410</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, p. 396.

<sup>411</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 88.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 91.

- c) Se abroga la Ley de Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1 de enero de 2012, y esta facultad tributaria pasa a la esfera estatal.

A pesar de los avances en materia de descentralización fiscal que se lograron a partir de los resultados de la Primera Reunión Nacional Hacendaria, la propuesta en materia de coordinación y colaboración intergubernamental a partir de un sistema nacional de haciendas públicas no se materializó.<sup>413</sup>

De lo anterior, se puede concluir que de 1983 a 1999 en el marco de la descentralización fiscal y las relaciones fiscales intergubernamentales, se experimentaron reformas jurídicas que buscaron el empoderamiento de los órdenes de gobierno subnacional y local que Hernández y Villa Sánchez clasifican en tres grupos:<sup>414</sup>

- 1) Empoderamiento de los gobiernos municipales, fortalecimiento de su autonomía a través de la descentralización de funciones del ámbito estatal al municipal: Reforma al artículo 115 en 1983 para definir las fuentes de ingresos propios y exclusivos y reforma al artículo 115 en 1999 para definir de manera precisa de los alcances de la autonomía municipal, clarificación de atribuciones de ayuntamientos en ámbitos de concurrencia con los estados.
- 2) Empoderamiento de los gobiernos subnacionales: de 1988 a 1994 cambios al SNCF para modificar las fórmulas de distribución de participaciones; descentralización de servicios de educación y salud; establecimiento de impuestos propios para los estados; PRONASOL que distribuyó importantes recursos a lo largo del territorio mexicano involucrando en la operación a autoridades y comunidades.
- 3) Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y Programa para un Auténtico Federalismo 200-2007: englobaron las principales acciones que

---

<sup>413</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, p. 396.

<sup>414</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 111.

llevaría a cargo el gobierno federal para dinamizar el federalismo a través de la descentralización del poder hacia estados y municipios.

De acuerdo con Mauricio Merino, los cambios iniciados durante los años noventa y los primeros del siglo XXI rindieron frutos financieros para los gobiernos de los estados toda vez que aumentaron su capacidad de gasto.<sup>415</sup> Sin embargo, en términos de federalismo, los cambios políticos implicaron que los gobiernos de los estados ganaran recursos, pero vieran limitada su autonomía política y acotada su libertad de actuación, pues no incrementaron sus facultades de gobierno interior, la mayor parte de su gasto continúa siendo de índole federal, de modo que la decisión y control de ese gasto se ha mantenido centralizado. Por otro lado, los gobiernos municipales, ganaron atribuciones propias y mayor libertad de decisión. La consecuencia lógica fue la contraposición entre los proyectos del federalismo y los del municipalismo, pues entre más se fortalece a los estados, más se debilita al municipio y viceversa, mientras más medios de gobernación se ofrece a los municipios, más se debilitan la autoridad estatal y el control central.<sup>416</sup>

---

<sup>415</sup> Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 22.

<sup>416</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

## **CAPÍTULO QUINTO. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES JERARQUIZADAS**

*“Hacer funcionar el sistema federal constituye, después de todo, un paso importante para hacer funcionar la democracia”*

**Musgrave y Musgrave**

A lo largo del capítulo anterior, se describen los distintos elementos históricos, políticos, económicos y sociales que llevaron a la configuración de un federalismo fiscal mexicano altamente centralizado que, pese a los diversos intentos de coordinación entre esferas de gobierno y la descentralización de facultades a partir de la década de 1980, siguió perpetuando el papel protagónico del gobierno central a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

En este capítulo se analizará el desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG), como mecanismo de coordinación para la solución de las problemáticas generadas por la concurrencia de potestades tributarias (múltiple tributación), así como para la corrección de los desequilibrios financieros que el SNCF trajo como consecuencia, haciendo énfasis en la naturaleza vertical y jerarquizada que las RFIG tuvieron desde su origen y señalando las consecuencias de ese modelo.

### **I. DE LA CONCURRENCIA A LA COORDINACIÓN EN MATERIA FISCAL**

Históricamente, el reparto de facultades entre esferas de gobierno en nuestro país ha obedecido a un sistema de concurrencia y la materia tributaria no ha sido la excepción. La concurrencia de potestades tributarias que había quedado establecida desde la Constitución de 1857 fue heredada a la Constitución de 1917. Si bien el constituyente de 1856 había propuesto en el artículo 120 del proyecto de Constitución la facultad de que los estados establecieran contribuciones directas, mientras que la Federación estableciera impuestos indirectos, finalmente prevaleció

el sistema concurrente, al estilo de la Constitución de Estados Unidos que se caracteriza por no delimitar constitucionalmente los rubros sobre los cuales corresponde establecer contribuciones a cada esfera de gobierno, sino dejar abierta la posibilidad para que cada uno, en uso de sus facultades, establezcan las contribuciones que consideren necesarias para cubrir sus presupuestos y sufragar sus gastos.<sup>417</sup> Al apartarse así de una concepción dual del reparto, el sistema estadounidense puso de relieve la capacidad de adaptación del federalismo.

Serna de la Garza señala que el constituyente mexicano de 1856, Ignacio L. Vallarta, describió que la concurrencia en materia de impuestos implicaba que tanto el Congreso Federal como las Legislaturas locales podrían decretar las contribuciones que desearan dentro de su territorio pese a que éstas recayeran incluso en el mismo ramo de riqueza pública, excluyendo únicamente aquellos impuestos exclusivos de la Federación (derechos de puerto, impuestos sobre importaciones o exportaciones y emisión de papel sellado), así como las alcabalas, las cuales estaban prohibidas tanto para la Federación como para los estados.<sup>418</sup>

Al no existir una delimitación constitucional de facultades impositivas, las tres esferas de gobierno, federación, estados y municipios podían decretar los impuestos que, a su criterio, fuesen necesarios para cubrir su gasto público, dando lugar a la múltiple tributación que obstaculizó seriamente el crecimiento de la economía y fue objeto de señalamiento por parte de los gobiernos de los entonces presidentes Benito Juárez, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón.

Los contribuyentes se vieron perjudicados al tener que pagar dobles o múltiples impuestos establecidos en distintos órdenes de gobierno, sobre la misma base, con igual o distinta tasa y atendiendo a los diferentes procedimientos recaudatorios normados en las legislaciones aplicables en cada caso. Y desde el punto de vista de las potestades tributarias, se presentó la llamada por Tena Ramírez “anarquía en materia fiscal”, a partir de la cual la “codicia de la Federación y la pobreza de los estados” competirían para cobrar dobles impuestos en virtud de

---

<sup>417</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones... cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>418</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 9.

que, contrario a la concurrencia fiscal norteamericana, en México la prudencia legislativa no limitó la múltiple imposición.<sup>419</sup>

Esta caótica situación tributaria, orilló al gobierno central a tomar medidas tendientes a la coordinación de potestades tributarias. Estas medidas se basaron en tempranos mecanismos de participación (sistema de participaciones de 1922) que fueron evolucionando a lo largo del tiempo, hasta dar origen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que data de 1980. En este sistema vigente hasta nuestros días, la coordinación fiscal se realiza a través de distintos mecanismos institucionalizados de RFIG. El resultado tras más de cuarenta años de coordinación ha sido la apertura de una brecha fiscal, o desequilibrio financiero vertical al acordarse que la mayoría de los impuestos de mayor rendimiento sean recaudados por el gobierno central.<sup>420</sup>

### *1. Concurrencia en materia impositiva*

El artículo 40 constitucional consagra el sistema federal en México, y describe a los estados que componen la Federación como libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución. Del artículo 41 se sigue que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia y en los poderes subnacionales en lo que concierne a sus regímenes interiores de acuerdo con las leyes aplicables. La fórmula general para la distribución de competencias tributarias federales y subnacionales, respectivamente, se interpreta a partir de lo establecido en los artículos 124, 73 y 31 fracción IV de la Constitución.<sup>421</sup>

Cabe mencionar que la concurrencia no es exclusiva de la materia fiscal, también la encontramos en materia de salud (artículo 73, fracción XVI), educación

---

<sup>419</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 364 y 365.

<sup>420</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 109.

<sup>421</sup> Mejía Garza, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismos(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 23.

(artículos 3 y 73, fracciones XXV y XXVII), medio ambiente (artículo 73, fracción XXIX-G), comunicaciones terrestres (artículo 73 fracción XVII), turismo (artículo 73, fracción XXIX-K), deporte (artículo 73, fracción XXIX-J) o desarrollo económico (artículo 73, fracción XXIX-D),<sup>422</sup> por lo que atendiendo al tema, las facultades se van especializando a través de la legislación específica aplicable.

El artículo 124 establece que las facultades que la Constitución no concede expresamente a la Federación se entienden reservadas para los Estados y a la Ciudad de México (CDMX), sin establecer una delimitación clara y precisa entre las facultades que corresponden a cada orden de gobierno. En ese sentido, este precepto establece lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia han denominado concurrencia de facultades entre el nivel de gobierno federal y estatal.<sup>423</sup> A simple vista pareciera que este artículo otorga preeminencia a los Estados y la CDMX, pues de su redacción se desprende que la Federación es la excepción y los Estados la regla, sin embargo, a lo largo del texto constitucional, encontraremos un cúmulo de preceptos que confirman lo contrario.

El artículo 73, fracción VII otorga al Congreso de la Unión facultades para imponer las contribuciones que considere necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos, sin delimitación expresa, mientras que la fracción XXXI del citado artículo, otorga al Congreso facultades para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas sus facultades. Finalmente, el artículo 31, fracción IV, del texto constitucional da pie al establecimiento de las potestades tributarias de las 32 entidades locales que componen nuestra Federación, a partir de la obligación que tienen los particulares de contribuir al gasto público,<sup>424</sup> así de la Federación, como

---

<sup>422</sup> Para ordenar el ejercicio de facultades concurrentes en materias distinta a la tributaria, se ha optado por la redacción de leyes generales y sistemas nacionales, que vinculan por igual a autoridades federales, estatales y municipales sin necesidad de generar legislaciones ad hoc en los ámbitos subnacionales.

<sup>423</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones...*, cit., p. 5

<sup>424</sup> La determinación del gasto público se lleva a cabo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV) y posteriormente se plasma en la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VII) los cuales tienen una vigencia anual.

de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio<sup>425</sup> en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Hemos descrito cómo los problemas causados por la concurrencia fiscal y la múltiple tributación fueron motivo de la puesta en marcha de RFIG a través de la celebración de las referidas Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947); Convenciones Nacionales de Causantes (1947, 1948 y 1959), así como de Reuniones Anuales de Tesoreros que comenzaron a celebrarse en 1973 y cambiaron su nombre a partir de 1979 para denominarse Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. El último de estos ejercicios, la Primera Convención Nacional Hacendaria se llevó a cabo en 2004. La solución vigente hasta nuestros días consistió en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El SNCF tiene origen jurídico en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y desde entonces ha servido como un mecanismo de RFIG con abiertos tintes centralizadores, que fomenta un tipo de RFIG de corte vertical y jerarquizado. A partir de la adhesión voluntaria de los estados a este sistema, éstos renuncian a su potestad tributaria para cobrar ciertos impuestos en sus territorios y la ceden a la federación. Ya decíamos que, a cambio, el gobierno central les participa de los impuestos recaudados por éste, ya sea a través de transferencias condicionadas o incondicionadas. Los gobiernos subnacionales a su vez participan a los gobiernos locales o municipales de los recursos federales recibidos. De este modo, el SNCF “conserva un principio centralizador que inhibe las relaciones de coordinación y colaboración no jerárquica entre los diferentes órdenes de gobierno, debido a que el ejercicio del gasto de los niveles subnacionales depende en gran medida de las transferencias federales”.<sup>426</sup>

---

<sup>425</sup> Resulta conveniente aclarar que, si bien el mencionado precepto establece la obligación de contribuir al gasto público municipal, lo cierto es que, al no contar con un órgano legislativo facultado para legislar respecto al establecimiento de contribuciones, no se considera al municipio como un ámbito de gobierno susceptible de contar con potestad tributaria, por lo que ésta es ejercida a través de las Asambleas Legislativas locales y constitucionalmente, a través del artículo 115, le es concedida la exclusividad en la captación de ciertos ingresos.

<sup>426</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 124.



No debe perderse de vista que el SNCF no modificó el sistema de concurrencia establecido en la Constitución, sino que, a través de RFIG, específicamente mediante convenios celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos subnacionales, permitió el traslado de potestades tributarias. Fue pues a través de este mecanismo de RIG que el sistema tributario nacional permitió desconstitucionalizar los componentes de la fórmula de distribución de competencias, no libres de tensión, pero aceptados y poco impugnados por los estados.<sup>427</sup>

En este sentido existen potestades que constitucionalmente son asignadas a cada orden de gobierno, y existen potestades que han pasado de una esfera de gobierno a otra en virtud de las RIG. Para entender la repartición constitucional de potestades tributarias puede atenderse a la clasificación de los doctrinarios en materia de distribución de competencias a lo largo del texto constitucional. Siguiendo a Carpizo, las facultades establecidas en la Constitución pueden clasificarse en: facultades atribuidas a la federación, facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas, facultades prohibidas a la federación, facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta como de manera relativa, facultades coincidentes, facultades coexistentes, facultades de auxilio y facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>428</sup> Por su parte, Elisur Arteaga Nava las clasifica en facultades implícitas, jurisdicción dual, facultades concurrentes, inhibiciones y prohibiciones a los estados y obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución general.<sup>429</sup>

Las clasificaciones citadas son aplicables a todas las materias, sin embargo, en relación con la materia impositiva, en 1969, una tesis jurisprudencial intentó aclarar el panorama estableciendo que no existe una delimitación radical entre la

---

<sup>427</sup> Mejía Garza, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*, p. 88.

<sup>428</sup> Carpizo, Jorge, "Comentario al artículo 124 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

<sup>429</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, t. II, Instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, 1994, pp. 39-55.

competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo en el cual las principales reglas son las siguientes:<sup>430</sup>

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124).
- b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX)
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

De una interpretación sistemática de la materia impositiva, contenida en los artículos 31, fracción IV, 73 fracción XXIX, numerales 1 al 5, 131, 117, fracciones IV al IX, 118, fracción I, 115 y 124 en materia impositiva, se distinguen las facultades implícitas para la Federación, facultades exclusivas de la Federación, facultades prohibidas para las Entidades Federativas, facultades condicionadas al consentimiento del Congreso de la Unión y facultades exclusivas para los Municipios.

#### *A. Potestades tributarias exclusivas de la Federación y facultades implícitas*

Nuestro modelo federal liga las “materias” al “territorio” en que éstas deben ejercerse. Así, las también conocidas como “competencias enumeradas” se enlistan de manera detallada en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, estas se dicen “exclusivas” en tanto los gobiernos estatales no pueden pronunciarse ni incidir en su ejecución. En virtud del mencionado precepto, corresponde exclusivamente al ámbito federal, a través del Congreso de la Unión, establecer contribuciones sobre: 1. el comercio exterior; 2. el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la Constitución; 3. sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5. contribuciones

---

<sup>430</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 151-156, Primera Parte, página 149, Pleno, Séptima Época, Registro 232505.

especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal y g) producción y consumo de cerveza.<sup>431</sup>

No pasa desapercibido que la fracción XXIX del artículo 73, se ha convertido en el ejemplo icónico de la centralización de nuestro federalismo al desplegar una lista de facultades exclusivas de la Federación más allá de la materia fiscal. Estas facultades han ido aumentando a partir de la segunda mitad del siglo pasado y hoy se enlistan desde la XXIX-A hasta la XXIX-Z.

Además, el artículo 131 del texto constitucional determina que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por medios de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en la Ciudad de México los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

Derivado de la interpretación del artículo 73, fracción X, se ha determinado que la Federación cuenta con facultades implícitas. Lo anterior toda vez que, al establecer la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, algunas voces reconocidos han interpretado que la potestad legislativa, comprende la tributaria y por ello, se ha considerado que, respecto de estas materias, la Federación cuenta con facultades implícitas.<sup>432</sup>

---

<sup>431</sup> Mejía Garza, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*, pp. 85 y 86.

<sup>432</sup> Al respecto, Serna de la Garza señala que las fracciones X y XXIX del artículo 73, abren el debate sobre si el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultad de legislar debe interpretarse también como una potestad tributaria exclusiva; además de poner en duda si el Congreso de la Unión únicamente puede crear las contribuciones enlistadas en la fracción XXIX. Véase: Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales*

Al respecto, resulta especialmente interesante la Controversia Constitucional 13/2008, en la que el Pleno de la Corte tuvo que pronunciarse sobre la existencia de una competencia constitucional a favor del Congreso de la Unión en materia de coordinación fiscal. Al no encontrarse ésta prevista en el artículo 73, con excepción de las contribuciones especiales, el Pleno consideró que una vez que los estados suscriben un convenio de coordinación fiscal, renuncian a su potestad tributaria a favor de la federación. Por lo que dichos impuestos entran “dentro del resorte competencial del Congreso de la Unión”.<sup>433</sup>

#### *B. Restricciones expresas para las Entidades Federativas*

Los estados tienen prohibido, de acuerdo con el artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir y gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, así como la salida de él, a toda mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

#### *C. Restricciones condicionadas para las Entidades Federativas*

El artículo 117, fracción IX establece una prohibición para los estados de gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Mientras que el artículo 118 constitucional impone una restricción parcial a las entidades federativas

---

*y el federalismo fiscal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 17 y 18.

<sup>433</sup> Mejía Garza, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*, p. 88.

por la cual sólo se puede con autorización del Congreso de la Unión: establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

#### *D. Facultades exclusivas para los Municipios*

El municipio no cuenta con potestad tributaria, toda vez que carece de un Poder Legislativo facultado para establecer contribuciones a través de leyes. Sin embargo, el artículo 115 constitucional en su fracción IV faculta a las legislaturas locales de cada entidad federativa para emitir las leyes que permitan generar los ingresos que necesiten por el cobro de impuestos municipales, tales como: rendimientos de los bienes que le pertenezcan al municipio libre; contribuciones que fijen las legislaturas de los estados, incluyendo tasas adicionales; participaciones federales con arreglo a bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Por otro lado, el citado artículo señala una medida de protección al municipio al establecer que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los Estados de imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, además de que las leyes estatales no pueden señalar exenciones respecto de dichas contribuciones.

#### *E. Regulación del endeudamiento*

La fracción VIII del artículo 117 prevé que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos. En el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Asambleas Legislativas y hasta por los montos que las mismas aprueben. Al respecto, los

poderes ejecutivos locales informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública y en ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

La autorización de los montos máximos de endeudamiento se realiza a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las Asambleas Legislativas, y la contratación de deuda deberá autorizarse previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Hasta este punto, y toda vez que las contribuciones ligadas al ingreso y a la totalidad de bienes y servicios no son facultades exclusivas de la Federación, la pregunta obligada es por qué el Impuesto Sobre la Renta o el Impuesto al Valor Agregado (impuestos que representan mayor recaudación) son cobrados por la Federación. La respuesta a esta interrogante la encontramos en las RFIG celebradas a través del SNCF.

## **II. LA COORDINACIÓN A TRAVÉS DE RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

Como se mencionó anteriormente, si bien desde 1922 se notó un interés por resolver los problemas de la múltiple tributación haciendo uso del sistema de participaciones que la federación otorgaba a los estados, lo cierto es que existió poca o nula participación de los gobiernos subnacionales respecto a las medidas que se debían tomar para combatir el problema, pues estas fueron más bien

tomadas por el gobierno central, de modo que no podríamos hablar de un ejercicio de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG). Se considera a las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 como el origen práctico de las RFIG (incluso de las relaciones intergubernamentales en general, ya que la coordinación sería establecida constitucionalmente hasta 1994).<sup>434</sup> Lo anterior obedece a que estas Convenciones cumplieron con reunir a los funcionarios (fiscales) públicos tomadores de decisiones en la materia, a lo largo del país. El éxito en términos de federalismo fiscal de las Convenciones Nacionales es debatible, sin embargo, hablando de RFIG, la reunión de funcionarios fiscales y el debate conjunto sobre los problemas tributarios del país puede considerarse un exitoso caso de relaciones intergubernamentales que, lamentablemente no volvería a ocurrir tras la Convención Hacendaria de 2004.

### *1. La coordinación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles*

A raíz de los avances legislativos logrados tras la Tercera Convención Fiscal de 1947, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles fue el primer experimento de los convenios de coordinación, creó una tasa federal de 1.8 por ciento y otorgó a las entidades que se coordinaran y dejaran de cobrar impuestos sobre actividades comerciales o industriales, la oportunidad de cobrar una tasa fija de 1.2 por ciento. Estas condiciones se establecieron en un convenio de coordinación que fijaría los criterios sobre las condiciones de administración del impuesto y la esfera de gobierno las llevaría a cabo.<sup>435</sup>

A partir de ello, la coordinación en el cobro del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles tuvo una interesante evolución. Durante la primera etapa (1948) el cobro de la sobretasa de 1.2% fue voluntario, solo el entonces Distrito Federal y los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur entraron en el sistema de coordinación. Sin embargo, con el paso de los años, otros estados se fueron

---

<sup>434</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 14.

<sup>435</sup> Serna de la Garza, José María, *Las convenciones...*, *cit.*, p. 21.

adhiriendo al sistema: Aguascalientes (1949), Morelos, Querétaro, Tlaxcala (1950), Michoacán, Sinaloa (1951), San Luis Potosí (1952), Guerrero (1957).<sup>436</sup>

Los Estados con mayores ingresos recaudatorios (excluyendo al Distrito Federal), se mantuvieron sin coordinarse hasta 1970, año en que se reformó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y se creó una tasa especial para todo el territorio nacional del 10 por ciento, con la particularidad de que solo los estados coordinados podían tener una participación de 40%.<sup>437</sup> En esta nueva etapa se coordinan el Estado de Chihuahua, Nayarit y Tamaulipas (1972).<sup>438</sup>

En 1973 se reforma de nuevo la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles abandonando el sistema de cuotas por un sistema de participación y se establece una tasa única para todo el territorio federal de 4%, sin importar si los estados se encontraban o no coordinados.<sup>439</sup> De los ingresos obtenidos 55% era para el gobierno nacional y el restante 45% para los estados y sus municipios (20%), con la posibilidad de coordinarse respecto del Impuesto sobre la Renta. Para 1974, todos los estados quedaron coordinados y la federación tuvo la capacidad de eliminar impuestos subnacionales y locales en ventas y bebidas alcohólicas durante el periodo de 1973 a 1976.<sup>440</sup> Podemos situar este momento como el federalismo centralizador en plena hechura legal.

Este primer intento de RFIG a través de convenios de coordinación tuvo su origen en los consensos alcanzados durante la Convención Nacional Fiscal de 1947, pero se tornó en un ejercicio coercitivo de la federación orillando a los estados a una suerte de coordinación condicionada o forzada a través de las distintas reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y mediante la imposición de tasas cada vez menos favorables para quienes no estaban coordinados. Esta

---

<sup>436</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 57.

<sup>437</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Participaciones federales a los municipios. Obligación de la autoridad estadual de transparentar la información para su distribución*, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 16.

<sup>438</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 58.

<sup>439</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 16.

<sup>440</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 78.



práctica marcó el inicio de la tradición centralista en materia de RFIG. A partir de la adhesión de la totalidad de estados al modelo de coordinación y después de las reformas al sistema de coordinación que se verán adelante, los gobiernos subnacionales terminaron por subordinarse al federal. Esto generó “un esquema de relaciones intergubernamentales jerárquicas, siendo un reflejo del sistema federal mexicano: sin contrapesos significativos para el gobierno central.”<sup>441</sup>

## 2. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953

Esta ley suprimió el cobro de alcabalas en todo el país y crea la Comisión Nacional de Árbitros que actuaría como una especie de órgano consultor en: 1) la creación y reforma de las leyes federales; 2) la coordinación en materia de impuestos y 3) la gestión en el pago oportuno de participaciones federales que correspondieran a los estados.<sup>442</sup> Destaca Cruz Covarrubias que en el texto de esta ley no se establece la coordinación como un principio consagrado en la Constitución (el término coordinación no aparecería en el texto constitucional sino hasta 1994) , sino como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades.<sup>443</sup>

La Comisión Nacional de Árbitros estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía. Además de cinco representantes de las Entidades Federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa.<sup>444</sup>

Finalmente, en la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 se estableció un procedimiento de revisión de leyes locales para detectar la posible existencia de procedimientos alcabalatorios u otros contrarios a la Constitución nacional, previendo además la emisión tanto de sugerencias para

---

<sup>441</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 124.

<sup>442</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, pp. 58 y 59.

<sup>443</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>444</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, 2021, p. 55.

corregir esos procedimientos, así como las posibles sanciones y mecanismos de defensa de los estados.<sup>445</sup>

Más adelante, además de la coordinación en materia de recaudación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (a la que finalmente se adhirieron todos los estados), se agregaron el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles y otros especiales, que para 1974 alcanzaron la cantidad de 27 impuestos coordinados, dando origen a un sistema de coordinación fiscal y participaciones. Sin embargo, para la segunda mitad de la década de 1970 la recaudación se vio deteriorada debido a la poca elasticidad de los impuestos federales participables respecto de los no participables (el Impuesto Sobre la Renta no era participable).<sup>446</sup> Se presentaron problemas de administración tributaria y los gobiernos subnacionales manifestaron su inconformidad por la forma de asignación de los recursos participables, debido a que según su apreciación, la mayoría de los ingresos se concentraban en unos cuantos estados, la residencia de los contribuyentes era manipulada por lo que algunas localidades recibían los impuestos que les correspondían a otras, había discrepancias en la participación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y notaban una pérdida neta de la recaudación.<sup>447</sup> En 1979 el sistema de coordinación que había permitido la ley de 1953 había llegado a un punto estático.<sup>448</sup>

En términos de RFIG, la creación de la Comisión Nacional de Árbitros dio origen a la creación de otros órganos de coordinación fiscal como lo fueron la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que más tarde, cambiarían de nombre y serían institucionalizados con la emisión de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>449</sup>

---

<sup>445</sup> *Idem.*

<sup>446</sup> *Ibidem*, pp. 55 y 56.

<sup>447</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "El Federalismo...", *cit.*, pp. 120 y 121.

<sup>448</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *op. cit.*, p. 57.

<sup>449</sup> *Ibidem*, p. 61.

### 3. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980

En respuesta a las problemáticas planteadas por la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, en 1978 se expide la Ley de Coordinación Fiscal (que entraría en vigor hasta 1980) con el objetivo de poner orden en el sistema fiscal mexicano, plantándose dos metas: 1) fortalecer un sistema federal eternamente débil y 2) rescatar buena parte de las haciendas públicas estatales, en estado deficiente.<sup>450</sup> De esta forma la referida ley, vigente hasta nuestros días (más de 40 años de vigencia) da vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (artículos 10 a 12 de la Ley de Coordinación Fiscal). Adicionalmente, en 1980 se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y se eliminan 18 impuestos indirectos a nivel federal y 458 a nivel estatal.<sup>451</sup>

Lo anterior tuvo como resultado que los gobiernos subnacionales cedieran el grueso de sus facultades recaudatorias al gobierno federal.

Los cuatro principales objetivos del Ley de Coordinación Fiscal consisten en:<sup>452</sup>

a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y el entonces Distrito Federal con la finalidad de: i) evitar la duplicidad o multiplicidad de impuestos; ii) evitar la competencia fiscal entre los estados buscando atraer inversionistas y iii) fortalecer las finanzas estatales, participando a éstos en un porcentaje de la totalidad de los ingresos federales y no solo de determinados impuestos. Esta coordinación se lleva a cabo a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

b) Establecer la participación de las haciendas municipales en los ingresos federales, y facilitar su distribución, dando mayor certidumbre y dinamismo a las finanzas de cada estado.

---

<sup>450</sup> Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *op. cit.*, p. 21.

<sup>451</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *op. cit.*, p. 58.

<sup>452</sup> *Ibidem*, pp. 58 y 59.

c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, estableciendo mecanismos para que los estados y municipios en coordinación con la Federación realicen funciones en materia administración de los ingresos federales como: registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración.

d) Constituir organismos en materia de coordinación fiscal para la organización y funcionamiento del sistema. El capítulo La Ley de Coordinación Fiscal establece los siguientes: 1) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, 2) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 3) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

Para cumplir con los objetivos planteados, el Sistema Nacional de Coordinación (SNCF) hace uso del mecanismo de RFIG más común, los convenios y la creación de organismos. Estos son los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CASNCF) y los Convenios de Colaboración Administrativa (CCAMFF). Sin que se omita mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal institucionalizó los organismos en materia de coordinación fiscal cuyo antecedente inmediato fue la Comisión Nacional de Árbitros (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Junta de Coordinación Fiscal e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas).

#### *A. Actual funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)*

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (1980) ésta, y por ende, el SNCF, han sido reformadas en varias ocasiones, en su mayoría para crear nuevos fondos, modificar las fórmulas con la correspondiente disminución progresiva de los tintes de autonomía fiscal que podrían tener los estados previo a su adopción. El funcionamiento del SNCF se puede resumir de la siguiente manera: la adhesión de las entidades federativas al sistema es voluntario y se realiza a través de la suscripción de Convenios de Adhesión (CASNCF) y sus respectivos anexos.

La adhesión al SNCF debe ser integral y no solo para ciertos impuestos. Con ello, la federación se asegura de borrar por completo las especificidades y potencialidades locales, en beneficio de acuerdos unilaterales. Estos convenios se suscriben con la autorización de las legislaturas locales y se celebran entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Federal y el Ejecutivo Local de la entidad y son publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta oficial de la entidad correspondiente (artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal). A partir de su adhesión, la Entidades Federativas se comprometen a no gravar algunas fuentes tributarias para que estas sean gravadas por la federación y en contrapartida, el gobierno federal les participa (20%) del total de los recursos que componen la Recaudación Federal Participable (RFP).<sup>453</sup>

También de manera voluntaria y opcional, las entidades federativas pueden celebrar Convenios de Colaboración en materia de Administración (CCAMFF), lo cual implica que las Entidades Federativas asumen funciones de administración tributaria, relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Fiscalización y Administración respecto de contribuciones Federales y, a cambio estos reciben incentivos económicos determinados a través de porcentajes establecidos en el convenio correspondiente (artículo 13 a 15 de la Ley de Coordinación Fiscal).<sup>454</sup>

La coordinación también puede darse respecto de la categoría fiscal correspondiente a los “Derechos” (incluidos en los recursos participables a partir de 1982), y en tal caso las entidades deberán abstenerse de mantener en vigor derechos estatales o municipales tales como licencias de construcción, licencias o permisos de conexión a redes públicas de agua y alcantarillado, licencia para fraccionar o lotificar terrenos, licencia para conducir, expedición de placas y tarjetas de circulación, licencias, permisos o autorizaciones para funcionamiento de establecimientos o locales con giro de enajenación de bebidas alcohólicas o expendio de las mismas, licencias, permisos o autorizaciones para colocación de

---

<sup>453</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 63.

<sup>454</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos...*, *cit.*, p. 89.

anuncios y carteles, así como publicidad, registros o actos relacionados a excepción del civil y del de la propiedad y comercio, uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre las mismas a excepción de estacionamiento de vehículos, uso de la vía pública por comerciantes ambulantes así como uso o tenencia de anuncios, actos de inspección y vigilancia.<sup>455</sup>

La violación a lo establecido en los convenios de adhesión o colaboración administrativa podrá ocasionar, previa audiencia y dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, una reducción en las participaciones del estado que haya incurrido en la irregularidad, o bien en el cese de colaboración, tratándose de derechos. La decisión corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual incluso podrá determinar la separación del SNCF si los estados no corrigen la violación. Ante esta decisión, los gobiernos subnacionales pueden interponer un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal).<sup>456</sup>

#### a. Transferencias intergubernamentales (Ramo 28 y Ramo 33)

El sistema de transferencias data de 1922 cuando se adoptó este mecanismo como un intento para solucionar los problemas de múltiple tributación. Actualmente, el sistema de transferencias intergubernamentales es el principal motor del SNCF.

Las transferencias intergubernamentales consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito gubernamental a otro y son utilizadas debido a que, por lo general, el gobierno federal obtiene la mayor parte de los ingresos de una nación y por ello deberá apoyar a los demás órdenes de gobierno.<sup>457</sup> Como se explicó en el capítulo segundo, las transferencias son relevantes en la teoría del federalismo fiscal como un mecanismo redistributivo que busca el equilibrio financiero (vertical y horizontal). Se busca eliminar el desequilibrio vertical a través de transferencias

---

<sup>455</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>456</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 63.

<sup>457</sup> Retchkiman, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas, Tomo II*, México, UNAM, 1987, p. 87.

de recursos, que adquieren la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionadas o no condicionadas. Mientras que el desequilibrio horizontal se intenta eliminar a través de transferencias de recursos a las entidades más pobres.<sup>458</sup> Por lo que actualmente se señalan como objetivos de las participaciones la eficiencia y la equidad.<sup>459</sup>

Lo anterior es así, toda vez que por lo general los gobiernos subnacionales carecen de recursos necesarios para cubrir la demanda de servicios públicos mínimos, por ello, las transferencias intergubernamentales se vuelven en un medio de financiamiento para estos niveles de gobierno. Sin que se omita que este mecanismo ha sido criticado porque no permite una correspondencia entre ingresos y egresos, es decir que las unidades constitutivas que reciben recursos a través de participaciones no gastan lo que recaudan.<sup>460</sup>

Las transferencias pueden ser de dos tipos, las condicionadas y las no condicionadas. Las primeras se caracterizan por que el orden de gobierno que suministra los recursos define los fines en los que el receptor deberá utilizarlos, por lo que son una manera de imponer al gobierno que recibe, su uso en ciertos servicios o programas públicos que el otorgante considera indispensables (salubridad, educación, prestación de servicios públicos mínimos), sin que pase desapercibido que las condiciones o requisitos establecidos pueden considerarse en ocasiones excesivos. Las segundas, esto es, las transferencias no condicionadas o incondicionadas, se entregan de una esfera de gobierno a otra sin requerimiento alguno de por medio, por lo que el gobierno que recibe los recursos puede decidir de manera libre el uso que le dará. Este tipo de transferencias buscan reducir la desigualdad de recursos entre unidades constitutivas para que cada una tenga capacidad o suficiencia necesarias para proveer un adecuado nivel de servicios públicos.<sup>461</sup>

---

<sup>458</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos...*, cit., p. 53.

<sup>459</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución...*, cit., p. 51.

<sup>460</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos...*, cit., p. 76.

<sup>461</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 58.

Como ya se mencionó, a través de su adhesión voluntaria al SNCF los gobiernos subnacionales aceptan dejar de cobrar ciertos impuestos para que sea la federación quien los cobre y, en una especie de acción reparativa, les participe de las ganancias obtenidas a los gobiernos subnacionales y estos, a su vez, a los gobiernos locales o municipales. La repartición de estos recursos se lleva a cabo principalmente a partir de dos instrumentos: las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33).<sup>462</sup>

Las participaciones correspondientes al Ramo 28 se distribuyen a partir de los distintos fondos de participaciones,<sup>463</sup> dentro de los cuales el Fondo General de Participaciones es el más importante ya que se construye a partir del 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).<sup>464</sup> La mayoría de las participaciones se calcula en proporción al monto de esta recaudación la cual depende de la evolución económica del país, así como de las políticas fiscales implementadas por el gobierno central.<sup>465</sup>

Los recursos participables se caracterizan por ser cubiertas en efectivo y otorgarse sin condición alguna, es decir, se trata de transferencias intergubernamentales no condicionadas. Estos recursos son inembargables y pueden ser utilizados por los gobiernos subnacionales para garantizar el pago de la deuda que contraigan. Sin que se omita mencionar que, del total de recursos

---

<sup>462</sup> Estos Ramos corresponden al Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>463</sup> Estos fondos se han ido modificando a lo largo de los años, algunos de los más importantes son Fondo General de Participaciones (20% de la Recaudación Federal Participable), Fondo de Fomento Municipal (1% de la Recaudación Federal Participable), Fondo de Fiscalización y Recaudación (1.25% de la Recaudación Federal Participable), Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

<sup>464</sup> La Recaudación Federal Participable es la que obtiene la federación por la recaudación de todos sus impuestos (Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que representan más del 90 por ciento del total de ingresos tributarios del gobierno central y por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería que representan un poco más del 20 por ciento. Solo algunos señalados en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal se excluyen.

<sup>465</sup> Astudillo Moya, Marcela, "Las relaciones fiscales intergubernamentales en México" en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, núm. 136, I-III, 2004, p. 77.



participables que obtengan los gobiernos subnacionales, estos a su vez deberán participar a los municipios con al menos 20% de lo que les haya sido entregado.<sup>466</sup>

El reparto de los recursos provenientes del gasto federalizado se determina mediante la fórmula matemática prevista en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se ha ido modificando e incorporando diversos indicadores ya sea de tipo resarcitorio (recaudación predial, recaudación de derechos de agua, ingresos propios, recaudación de tenencia), o de tipo compensatorio (población, grado de marginación, superficie territorial, participaciones recibidas el año anterior).<sup>467</sup> Estos indicadores se consideran con la finalidad de combatir la desigual distribución del ingreso y la brecha económica entre las regiones que componen el territorio nacional y lograr mayor equidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos.<sup>468</sup>

Sin embargo, la modificación de fórmulas no ha cumplido con el objetivo de transformar esas diferencias en asimetrías de derecho que permitan alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad perseguidos. Esto es, no son sujetos a indicadores en el tiempo ni a metas concretas (por ejemplo, de abrir los índices de marginación o la mortalidad infantil). Por lo contrario, se han hecho frecuentes las quejas de Estados con altos niveles de recaudación quienes encuentran perjudiciales para sus finanzas las variables consideradas para la asignación de recursos, esto al contribuir de manera importante con la recaudación federal y obtener a cambio bajos niveles de participaciones y/o aportaciones. Si bien actualmente todas las Entidades Federativas que conforman la Federación mexicana, forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, muchas de ellas no dejan de ejercer presión a la Federación para reevaluar el SNCF, amenazando incluso con salirse de él. Estas exigencias fueron reavivadas con la pandemia de COVID-19.<sup>469</sup> Y, sin embargo, el

---

<sup>466</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos ...*, cit., p. 86.

<sup>467</sup> Astudillo Moya, Marcela, "Las relaciones fiscales ...", cit., pp. 78 y 79.

<sup>468</sup> Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *op. cit.*, p. 24.

<sup>469</sup> En marzo de 2020 los entonces gobernadores de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas formaron la Coordinación Noreste COVID-19, más adelante se convirtió en la Alianza Federalista integrada por diez estados: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas (pese a que en diversas notas periodísticas se consideró a Querétaro y San Luis Potosí como integrantes de la Alianza Federalista, en la página oficial de dicha organización no se nombraban como tal). La Alianza se propuso hacer un frente unido ante la pandemia, pero también fortalecer

esquema de reparto de recursos por vía de transferencias está a tal grado condicionado al control de la federación, que tales declaraciones terminan siempre en el plano de las buenas intenciones.

Por su parte, las aportaciones, correspondientes al Ramo 33, fueron un mecanismo de transferencias intergubernamentales implementado con posterioridad (se adicionó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal y en 1998 se incorporó el Ramo 33 al Presupuesto de Egresos de la Federación). Estos recursos se clasifican en ocho fondos establecidos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>470</sup> De estos fondos, solo los recursos de tres tienen origen en la Recaudación Federal Participable: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Mientras que los fondos con asignaciones más importantes son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).<sup>471</sup>

Las aportaciones son transferencias intergubernamentales condicionadas o etiquetadas que deben destinarse a la implementación de políticas públicas específicas. Estas políticas públicas son decididas por el gobierno federal, generalmente con el propósito de cumplir con fines generales, sin tomar en cuenta las circunstancias particulares de los Estados y normalmente de corte social. Podemos decir que representan la manifestación más flagrante de ataques directos

---

el federalismo y revertir las medidas centralistas que violenten el pacto federal, algunos gobernadores incluso amenazaron con la salida del pacto fiscal. Véase: <https://alianzafederalista.org/compromisos/index.html> Finalmente, tras las elecciones de 2021, la Alianza quedó seriamente debilitada con la salida de diversos Estados. Véase: “Fin del experimento de la Alianza Federalista” en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/fin-del-experimento-de-la-alianza-federalista-gobernadores-oposicion/>

<sup>470</sup> Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

<sup>471</sup> Astudillo Moya, Marcela, “Las relaciones fiscales ...”, *cit.*, p. 79.

a la autonomía tributaria de los estados. Los recursos provenientes de las aportaciones son inembargables, no pueden destinarse a fines distintos a los señalados por la Ley de Coordinación y tampoco pueden ser utilizados para garantizar la deuda subnacional. Para la distribución de los recursos de los fondos de aportaciones se toman en cuenta el factor poblacional y la desigualdad regional.<sup>472</sup>

Las transferencias condicionadas, como lo son las aportaciones del Ramo 33, se justifican a partir del principio de responsabilidad financiera y contable, en razón del cual el gobierno central tiene la tarea de cobrar impuestos, debe controlar y establecer las condiciones para el uso de estos recursos por parte de los gobiernos subnacionales, esto con la finalidad de proteger los intereses de sus contribuyentes.<sup>473</sup> Sin embargo, no debe perderse de vista el otro lado de la moneda que consiste en que, a partir de este tipo de subvenciones, las autonomía de las esferas subnacionales se ve minada ya que los gastos en que incurren con motivo de la utilización de dichos fondos no obedecen necesariamente a sus agendas o prioridades.<sup>474</sup>

#### b. Organismos de coordinación en materia fiscal

En relación con el otro mecanismo de RFIG instaurado por el SNCF, los organismos de colaboración en materia fiscal (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Junta de Coordinación Fiscal e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) están integrados por miembros de los poderes ejecutivos federal y estatal.<sup>475</sup>

Estos organismos se reúnen de forma regular y propician el diálogo entre las haciendas públicas federal y subnacionales. Los acuerdos que toman adquieren la forma de sugerencias o indicaciones dirigidas a las autoridades federales o

---

<sup>472</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos ...*, cit., p. 112.

<sup>473</sup> Watts, Ronald, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations, 1999, p. 53.

<sup>474</sup> Astudillo Moya, Marcela, "Las relaciones fiscales ...", cit., p. 81.

<sup>475</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

estatales. Sin embargo, para que los acuerdos alcanzados por estos órganos se materialicen, es necesaria su legislación.<sup>476</sup>

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del SNCF y está integrado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el titular de sus homólogas en cada estado. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, órgano con personalidad y patrimonio propios se encarga de realizar estudios sobre el SNCF y funciona como órgano consultor técnico. La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por los titulares de los funcionarios de los estados que forman parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.<sup>477</sup>

Esta última se forma con los titulares de ocho estados seleccionados durante la reunión anual (conforme al proceso establecido en el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se reúnen cada tres meses para consensuar los temas que serán discutidos en las reuniones fiscales anuales y para dar seguimiento a los acuerdos tomados en ellas.<sup>478</sup>

### **III. MODELO JERARQUIZADO DE RFIG Y SUS CONSECUENCIAS**

El SNCF tras más de cuarenta años de funcionamiento y sin reformas estructurales, ha mostrado desde hace varios años, signos de agotamiento que no solo han sido recalcados por los titulares de los poderes ejecutivos locales sino también por expertos en economía, finanzas, derecho y ciencia política que advierten de los problemas de centralización que acusa nuestro federalismo y dentro de los cuales el federalismo fiscal no solo forma parte sino que juega un papel esencial en la pérdida de autonomía y suficiencia financiera de las unidades constitutivas de la federación. El principal argumento para señalar estas

---

<sup>476</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *op. cit.*, pp. 60 y 61.

<sup>477</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *op. cit.*, p. 64.

<sup>478</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, p. 79.

particularidades es que, de continuar así, la solvencia del sistema fiscal en su conjunto corre riesgo, pues en caso de que los gobiernos subnacionales tengan fuertes problemas financieros, el gobierno federal resulta garante en última instancia.<sup>479</sup> El modelo actual dista entonces de propiciar formas de responsabilidad política y administrativa de las autoridades locales.

El modelo de RFIG del federalismo mexicano (que sigue las mismas directrices centralizadoras desde su creación en 1980) ha dado como resultado la expansión de facultades por parte de la esfera federal y la disminución de la autonomía fiscal de las esferas estatales. El acentuado centralismo que caracterizaba al federalismo en nuestro país descrito en el capítulo tercero, es posible y se fortalece gracias a las potestades fiscales con que cuenta el gobierno federal, además de aquellas que, a través de la coordinación fiscal, los gobiernos estatales han elegido cederle. La dependencia financiera generada por la centralización de facultades recaudatorias y la descentralización de obligaciones de gasto, propicia desequilibrios fiscales verticales y horizontales. Además, el complicado ambiente político, sumado a los factores ya señalados, da como resultado “un modelo de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) fuertemente jerarquizado, que limita los alcances de la descentralización fiscal, así como la cooperación y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.”<sup>480</sup>

Actualmente las RFIG se han convertido en una herramienta politizada que, en vez de fomentar la coordinación y cooperación entre gobiernos subnacionales y locales para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o bien, buscar alternativas eficientes de descentralización fiscal, han reducido los vasos comunicantes entre esferas de gobierno. Así, el modelo de relaciones fiscales intergubernamentales mexicano ha tendido a la jerarquización, a partir de la firma de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de coordinación fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos subnacionales.

---

<sup>479</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 13.

<sup>480</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 127.

## 1. La descentralización fiscal

Como se analizó al final del capítulo cuarto, a partir de 1982 nuestro país experimentó una ola de descentralización que, si bien inició como una medida para mitigar las crisis económica y política de la época, continuó gracias a factores como la alternancia política y la transición democrática, el debilitamiento del presidencialismo y la apertura económica.<sup>481</sup>

Sin embargo, la descentralización en materia fiscal favoreció especialmente al gasto y no así al ingreso.<sup>482</sup> Lo anterior so pretexto de “acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y mejorar la eficiencia del aparato público.”<sup>483</sup> Esta situación se traduce en un aumento de gastos subnacionales y un nulo o muy poco incremento de sus fuentes de ingreso. A partir de la descentralización educativa, que más tarde se expandió al sector salud y al gasto social, los gobiernos estatales y municipales ejercen más recursos que la federación; sin embargo, carecen de autonomía fiscal para recaudar recursos propios y de libertad para ejercer los recursos con que cuentan, toda vez que la gran mayoría de éstos los reciben a través de transferencias intergubernamentales condicionadas, por lo que las directrices de su gasto son dictadas por el gobierno central en atención a políticas federales.<sup>484</sup>

La bonanza petrolera experimentada durante la primera década del siglo XXI favoreció la centralización y el control político por parte del gobierno central. Ya que garantizó que las economías de los gobiernos subnacionales mejoraran y de este modo, el sistema de participaciones cumplió con el papel compensatorio de resarcir a los estados por los ingresos que no obtenían con el modelo anterior.<sup>485</sup> Véase el

---

<sup>481</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>482</sup> En 1996 se descentralizaron el Impuesto sobre hospedaje, el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Nóminas). En 2003 se descentralizó el Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas. Véase Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, 2021, p. 178.

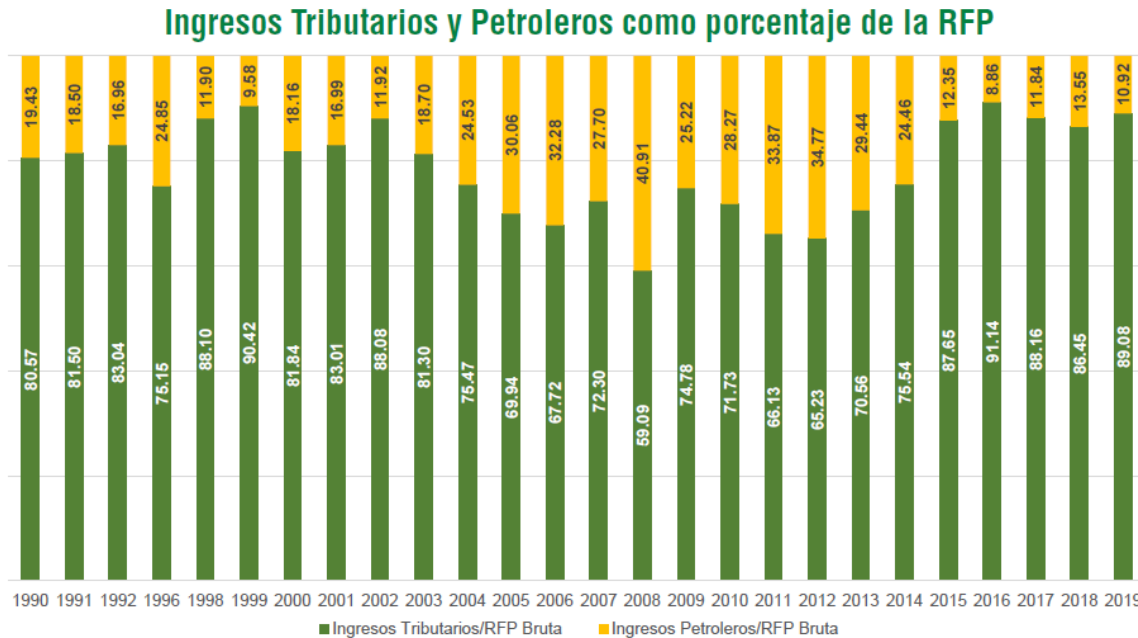
<sup>483</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 113.

<sup>484</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 13.

<sup>485</sup> *Idem*.

siguiente gráfico elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), sobre los ingresos petroleros y tributarios:<sup>486</sup>

**Gráfico 1. Ingresos tributarios y petroleros como porcentaje de la Recaudación Federal Participable**



Fuente: INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las reformas realizadas a partir de los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria de 2004, descentralizaron algunas potestades tributarias<sup>487</sup> y

<sup>486</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *op. cit.*, p. 128.

<sup>487</sup> En 2005 se descentralizaron diversos impuestos cedulares: servicios profesionales, uso o goce temporal de bienes inmuebles, enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales. En 2008 se descentralizaron el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el Impuestos a las ventas finales de bienes y servicios gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que no sean constitucionalmente exclusivos de la Federación (bebidas con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado, mieles incristalizables y a la realización de juegos con apuestas y sorteos). Véase Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, 2021, p. 178.

rediseñaron las fórmulas de repartición de recursos federales,<sup>488</sup> pero no significaron un verdadero rediseño fiscal que incluyera la transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y solidaridad fiscal en el marco jurídico de la coordinación fiscal.<sup>489</sup>

Las RFIG se ajustaron a un modelo dinámico de descentralización del gasto y la centralización de recaudación de ingresos, existiendo solo una limitada descentralización de potestades tributarias, por lo que el incremento de los ingresos subnacionales responde a un mayor esfuerzo recaudatorio, o bien, al incremento de las transferencias de recursos federales. Así los gobiernos subnacionales poseen escasas atribuciones de recaudación, pero acumulan grandes responsabilidades de gasto.<sup>490</sup>

Actualmente existen aproximadamente 38 impuestos que pueden ser cobrados por los gobiernos subnacionales, sin embargo, no en todos los casos se cobran ya que, no debe perderse de vista que la creación de nuevos impuestos trae aparejado un costo político que no siempre están dispuestos a pagar los titulares de los ejecutivos subnacionales. De acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), al 2021, los gobiernos subnacionales podrían cobrar los siguientes impuestos:<sup>491</sup>

**Cuadro 1. Impuestos que pueden ser cobrados por las entidades federativas**

Impuestos sobre Ingresos	Impuesto sobre el Patrimonio	Impuesto sobre la Producción, el Consumo y	Impuesto al Trabajo	Impuestos Ecológicos	Impuestos Adicionales
--------------------------	------------------------------	--	---------------------	----------------------	-----------------------

<sup>488</sup> A partir de 2008 se incorporaron como factores para la determinación del coeficiente de Participaciones del Fondo General de Participaciones: la población, el Producto Interno Bruto, la recaudación de impuestos y derechos locales, impuestos y derechos estatales, el impuesto predial y los derechos de agua. Véase Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, 2021, pp. 135 y 136.

<sup>489</sup> Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *op. cit.*, p. 11

<sup>490</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, pp. 114 y 123.

<sup>491</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *op. cit.*, pp. 178 y 179.



las Transacciones					
Sobre organización o enajenación de boletos de Loterías, Rifas, Sorteos Apuestas y Concursos	Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Hospedaje	Impuesto sobre nómina	Extracción de Materiales del Suelo, Subsuelo, Pétreos y Minerales	Por Derechos del Registro Público
Sobre Premios de Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales	Transmisión y/o Adquisición de la Propiedad de Vehículos Automotores Usados		De la Emisión de Gases a la Atmósfera	Para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social
Diversiones y Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos	A las Demasías Caducas (Casas de empeño)	Transmisiones Patrimoniales de Bienes Muebles		De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua	Para la educación
Ejercicio de Profesiones	Para la Modernización de Registros Públicos	Sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles por la Desincorporación del Régimen Ejidal		Al Depósito o Almacenamiento de Residuos	Para la salud
Cedulares por la Prestación de Servicios Profesionales		Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por IEPS (bebidas con contenido alcohólico)			Para el Desarrollo Social
Cedulares por el Otorgamiento del Uso o Goce Temporal de Bienes Inmuebles		Ejercicios Lucrativos / Actividades Mercantiles e Industriales			Para el Municipio
Cedulares a la Enajenación de Bienes Inmuebles		Sobre Erogaciones en Juegos y Concursos			Para la Cultura y Deporte
Cedulares por la Realización de Actividades Empresariales		Al Comercio de Libros, Periódicos y Revistas			Para el Fomento a la Construcción de los Caminos
		Sobre funciones Notariales y Correduría Pública			Para el Fomento del Turismo
		Sobre los Servicios de			De la Recuperación

		Parques Acuáticos y Balnearios			Ecológica y Forestal
					Al empleo

De los impuestos que pueden ser cobrados por los gobiernos subnacionales, en 2019, de acuerdo con datos del INDETEC, los estados cobraban los siguientes:<sup>492</sup>

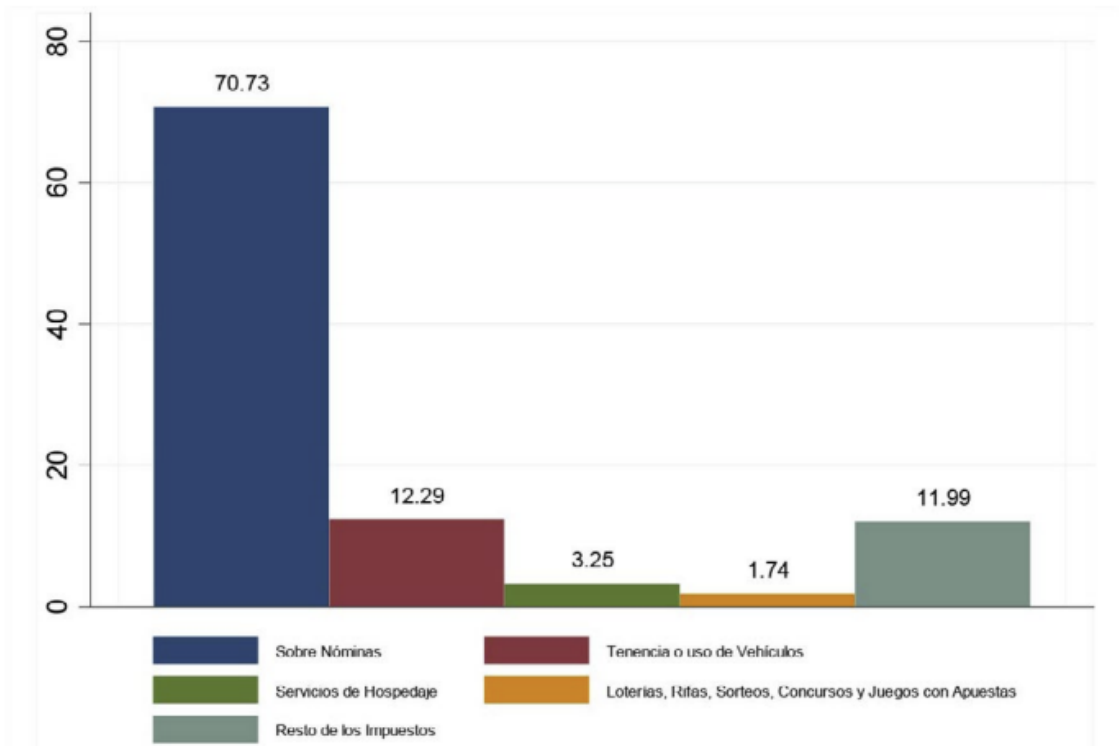
**Cuadro 2. Impuestos que recaudan las Entidades Federativas**

Denominación del Impuesto	Entidades federativas que lo aplican	Entidades federativas que no lo aplican
Sobre Nóminas	32 entidades federativas	
Hospedaje	31 entidades federativas	Puebla
Tenencia o Uso de Vehículos	16 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.	16 entidades federativas: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán.
Premios derivados de loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuestas	30 entidades federativas	Puebla, Quintana Roo
Cedulares	7 entidades federativas: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.	25 entidades federativas
Ecológicos	5 entidades federativas: Baja California, Campeche, Coahuila, Quintana Roo y Zacatecas.	27 entidades federativas

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de las entidades federativas, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

<sup>492</sup> *Ibidem*, pp. 106 y 107.

**Gráfica 2. Recaudación estimada de los principales impuestos en las Entidades Federativas 2019 (%)**

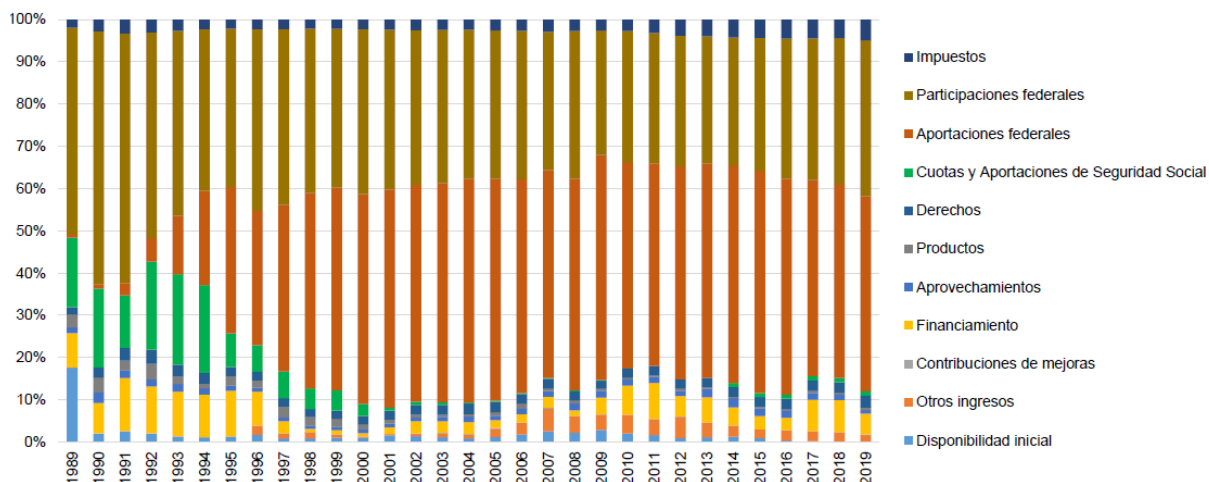


**Fuente:** Elaborado por INDETEC con base en datos de leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal de 2019.  
**Nota:** Se excluyen de la Ciudad de México el impuesto predial y sobre adquisición de bienes inmuebles.

Las cifras anteriores contrastan significativamente con los ingresos obtenidos por transferencias intergubernamentales (Ramo 28 y 33): <sup>493</sup>

<sup>493</sup> *Ibidem*, p. 172.

**Gráfica 3. Estructura porcentual de los Ingresos Estatales 1989 -2019**



**Fuente:** INDETEC con información publicada por el INEGI en Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

1/ Participaciones Federales incluye fondos participables, impuestos participables, e incentivos económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

2/ Aportaciones Federales incluye aportaciones del Ramo General 33 a estados y municipios, recursos federales reasignados (convenios), y el Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Como puede observarse, la gran mayoría de los ingresos subnacionales erogados cotidianamente por estados y municipios, provienen de transferencias intergubernamentales. De acuerdo con los datos del INDETEC, en 2019, 49% de los ingresos estatales correspondieron a aportaciones (Ramo 33), 39% a participaciones (Ramo 28), mientras que los ingresos por impuestos estatales solo significaron un 5% de sus ingresos y el restante 7% corresponde a la suma de las demás contribuciones, así como a la deuda adquirida.<sup>494</sup> Lo anterior genera dependencia financiera (y política) de los gobiernos subnacionales hacia los recursos federales, situación que se abordará más adelante.

Por otro lado, la disparidad entre los ingresos propios de los gobiernos subnacionales y los provenientes de las transferencias intergubernamentales, generan una “ilusión financiera” ya que, en realidad, los gobiernos subnacionales

<sup>494</sup> *Idem.*

obtienen recursos que no corresponden a su esfuerzo recaudatorio. La falta de correspondencia entre la capacidad fiscal y la responsabilidad de gasto incentiva el derroche de recursos en el gasto.<sup>495</sup> Debido a la falta de vinculación entre ingresos propios y gastos realizados con uso de recursos federales, los gobiernos subnacionales pueden expandir su gasto de manera excesiva o bien, puede propiciar que éstos dejen de proveer con eficiencia los servicios públicos que les corresponda.<sup>496</sup>

#### A. *El despertar fiscal*

Tras las elecciones de 2021 en las que se eligieron a 15 nuevos gobernadores (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas), y después de dos años de emergencia sanitaria la cual implicó el aumento de los gastos subnacionales y la reducción de transferencias intergubernamentales, para el ejercicio fiscal de 2022 la esfera subnacional experimentó un despertar fiscal que podría traducirse en recuperación de la autonomía fiscal. Aunque muy marginal, ésta pareció verse reflejada en distintas estrategias fiscales adoptadas por los gobiernos subnacionales a raíz de la reforma fiscal de 2022.<sup>497</sup>

- Ciudad de México: aprobó cobrar un aprovechamiento de 2% a las personas físicas o morales que operen mediante plataformas digitales para el reparto de paquetería, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía con entrega en la CDMX. Amplió la base del impuesto sobre espectáculos públicos (tasa del 8%) para incluir a aquellos que se realicen mediante plataformas electrónicas (vía *streaming*) y también se agregó a los administradores de

---

<sup>495</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 26.

<sup>496</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 22.

<sup>497</sup> Alvarado, Liliana, "Los valientes de la recaudación: estados que crean nuevos impuestos para 2022", en *El Economista*, México, 14 de enero de 2022, disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Los-valientes-de-la-recaudacion-estados-que-crean-nuevos-impuestos-para-2022-20220114-0043.html>

inmuebles en el impuesto por la prestación de servicios de hospedaje (tasa del 5%).

- Nuevo León: nuevos impuestos a favor del medio ambiente. A través de estos se cobrará a las empresas por la extracción, explotación o aprovechamiento de materiales pétreos (mármol, canteras, arenas, granito, pizarra, yeso, tezontle, entre otros). Asimismo, se aprobó gravar la emisión de contaminantes a la atmósfera; la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen en el agua; y a la emisión de sustancias contaminantes orgánicas e inorgánicas que se depositen, desechen o descarguen en el subsuelo y/o suelo. Incrementar la tasa actual del impuesto a casinos del 10 al 15%, así como un derecho adicional a los establecimientos por cada máquina o equipo que permita al público participar en juegos de apuestas de cualquier clase que otorguen premios en dinero o en especie.
- Yucatán cobrará un impuesto a la emisión de gases a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos y otro a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua generados por actividades industriales o agropecuarias.

Sin embargo, contrario a estos ejemplos, la descentralización de potestades tributarias basada en el funcionamiento del SNCF ha sido mínima comparada con la descentralización de responsabilidades de gasto. Lo anterior ha generado la necesidad de transferencias fiscales (condicionadas e incondicionadas) que incrementen los recursos públicos de los gobiernos subnacional y local, con la finalidad de compensar el desequilibrio vertical o brecha fiscal. Esta última causada justamente porque la mayor parte de los impuestos de mayor rendimiento son potestad del gobierno central. Sin obviar que, por el reparto competencial, la federación ejerce las actividades que generan impuestos más consecuentes, y que, sin planearlo, se vuelve la esfera de gobierno que cada año obtiene ingresos por encima de sus gastos, lo cierto es que los gobiernos subnacionales y locales tienen menos capacidad fiscal y más responsabilidades de gasto. Sin embargo, en el esquema mexicano, estos mecanismos de RFIG (transferencias

intergubernamentales) encarnan la verticalidad y jerarquización, pues los convenios de coordinación se celebran únicamente con el gobierno central representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez que los gobiernos subnacionales ceden sus potestades tributarias, de acuerdo con la SCJN estas ya pasan a la esfera competencial de la federación.<sup>498</sup> Pocas medidas tan centralizadas como esta.

Si bien los gobiernos subnacionales han realizado esfuerzos por incrementar su recaudación local (ya sea porque este factor se incluyó a partir de 2008 como un indicador para el reparto de recursos federales, o bien, por necesidades financieras ligadas a la crisis sanitaria reciente), lo cierto es que los impuestos de mayor base gravable continúan siendo competencia de la federación, por lo que la oportunidad de cerrar la brecha fiscal es mínima bajo esas circunstancias. Además, la verticalización de las RFIG dificulta el uso de mecanismos de RFIG horizontales, abriendo paso al desequilibrio financiero horizontal.

## *2. El intento por corregir los desequilibrios financieros*

Anteriormente se mencionó que el federalismo fiscal busca lograr eficiencia económica y administrativa, y que el mejor camino para llegar a ello es a través del equilibrio fiscal de las interrelaciones, ya sean horizontales o verticales, de las haciendas públicas de las distintas esferas de gobierno. Encontrar el equilibrio perfecto no solo en la repartición de potestades tributarias, sino también en la asignación de recursos para lograr equidad entre las partes componentes de la federación, sobre todo cuando existen importantes asimetrías entre ellas, representa todo un reto y es tarea del federalismo fiscal encontrar los medios para cumplir con dichos propósitos.

México se ha caracterizado por las marcadas asimetrías entre regiones ricas y pobres, incluso dentro de un mismo estado. Tales diferencias relativas han propiciado disparidades entre el mayor desarrollo de algunas regiones que tienden

---

<sup>498</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 109.

a contar con gobiernos que han desarrollado mejores capacidades administrativas, mientras que otras arrastran vicios marcados por el clientelismo y los conflictos de intereses. La centralización de facultades en general y de potestades tributarias en particular, ha impedido el desarrollo administrativo e institucional de la periferia. Además, las políticas igualitarias o con intenciones homogeneizadoras han ignorado las asimetrías del territorio mexicano, brindando un trato igual a regiones y localidades con problemas y características diferenciadas.<sup>499</sup>

Como ya se señaló, la descentralización fiscal orientada al gasto y reducida en el ingreso propicia desequilibrios financieros verticales. Por otro lado, la falta de políticas equitativas que procuren mediar entre las diferencias de los gobiernos subnacionales, ignorando su realidad heterogénea, así como la falta de RFIG horizontales que propicien la comunicación, el diálogo, y la elaboración de políticas conjuntas que permitan reforzar la solidaridad y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, generan desequilibrios financieros horizontales.

Los desequilibrios fiscales verticales ocurren cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno central y a los subnacionales no corresponden a sus responsabilidades de gasto. Mientras que los desequilibrios fiscales horizontales se ocasionan ya sea cuando las capacidades de ingresos de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos con la misma categoría de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos; o bien, cuando existe diferencia tanto en las necesidades que requieran satisfacer las unidades constituyentes como por su costo, pues las necesidades de gasto pueden diferir por variaciones en características sociodemográficas, dispersión, urbanización, composición social y estructura de edades.<sup>500</sup>

En la teoría económica del federalismo fiscal de primera generación, se acentúa el papel redistributivo de las transferencias intergubernamentales como mecanismos de RFIG que ayudan a corregir los desequilibrios financieros verticales

---

<sup>499</sup> Arias Marín, Alán, *op. cit.*, p. 145.

<sup>500</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos...*, *cit.*, pp. 21 y 22.



y horizontales. El SNCF, al incentivar la coordinación (que más bien se ha traducido en uniformización) entre los órdenes de gobierno, a través de RFIG institucionalizadas, busca reducir el desequilibrio vertical incrementando el ingreso de los gobiernos subnacionales y locales a través del uso de transferencias federales condicionadas e incondicionadas (mediante convenios). Asimismo, intenta reducir el desequilibrio horizontal a partir de la creación de un marco de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales y locales mediante RFIG (mediante órganos consultivos).<sup>501</sup>

Sin embargo, a lo largo de los años, se han evidenciado las implicaciones negativas de la descentralización fiscal a través de las transferencias intergubernamentales. Por un lado, porque al estar condicionadas por el gobierno central, la mayoría de las transferencias intergubernamentales incentivan la dependencia financiera sin sustento (esto es, por motivos partidistas, de afinidades familiares; de conflictos de intereses). Tales desajustes restan autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales y locales al mismo tiempo que aumentan los márgenes de actuación sin controles por parte del gobierno central. La tendencia centralizadora de nuestro federalismo conduce la jerarquización de las RFIG a disminuir las posibilidades de coordinación horizontal: la intermediación del gobierno central deja de tener sentido ante la sumisión completa de los actores locales al fisco federal.<sup>502</sup> El gobierno central diseña y marca los límites de la participación de los gobiernos subnacional y local en las políticas públicas a partir de una actitud tutelar (paternalista)<sup>503</sup> que no deja espacio ni flexibilidad para que los gobiernos subnacionales y locales enfrenten crisis o situaciones adversas en un ámbito de responsabilidad y solidaridad,<sup>504</sup> en función de las capacidades instaladas o de las prioridades que se pretenden atender en cada lugar.

No debe pasar desapercibido que, la emergencia sanitaria debido a la epidemia por COVID-19, brindó un escenario interesante al respecto. Ante la

---

<sup>501</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 124.

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>503</sup> Arias Marín, Alán, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

<sup>504</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, *op. cit.*, p. 22.

reducción de transferencias intergubernamentales, así como la falta de directrices del gobierno central, las respuestas de los gobiernos subnacionales no se hicieron esperar y muchas de ellas significaron un avance positivo en materia de federalismo y RFIG. De acuerdo con Ríos Granados, ante la lentitud del gobierno federal en la implementación de incentivos fiscales que permitieran aliviar la situación económica de los contribuyentes, diversas entidades federativas echaron mano de sus propios presupuestos y ofrecieron diversos incentivos, descuentos y subvenciones estatales a su población.<sup>505</sup> Asimismo, como ya se señaló anteriormente, algunos gobernadores decidieron entablar el diálogo y formar la Alianza Federalista (a la postre, efímera), mientras que otros, optaron por la implementación del cobro de nuevos impuestos en sus territorios.

No obstante, otros factores que deben tomarse en cuenta son la transparencia, la efectiva rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos, que debieran todas caracterizar al sistema de transferencias intergubernamentales, sobre todo las no condicionadas. Pero la ausencia de alguno o de todos estos elementos, suele permitir que los acuerdos cupulares y los compromisos políticos por conveniencia tengan un papel preponderante en la asignación de recursos, generando inequidad y desigualdad ya sea en los montos asignados o bien en los calendarios de entrega de los recursos. Estos elementos producen tensión entre los gobiernos subnacionales que dificultan las RFIG horizontales y favorece el desequilibrio horizontal.<sup>506</sup>

### *3. La dependencia económica y política*

El federalismo fiscal mexicano ha optado por la centralización de potestades tributarias y por un “esquema de RFIG jerárquicas, sin contrapesos significativos para el gobierno”. Las transferencias intergubernamentales se basan en una lógica

---

<sup>505</sup> Ríos Granados, Gabriela, “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por COVID-1) en el Estado mexicano”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María, *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33 a 47.

<sup>506</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 126.

de suficiencia de recursos que permita a los gobiernos subnacionales y locales cubrir la enorme responsabilidad de gasto que se les ha asignado vía la descentralización de facultades, mientras que la autonomía y capacidad fiscal han pasado a un segundo término. Haciendo cada vez más dependientes a los gobiernos subnacionales de los recursos federales y limitando su autonomía financiera,<sup>507</sup> la federación se ha consagrado como el factor determinante de la recaudación y del gasto a lo largo y ancho del país.

El modelo centralizador de facultades impositivas surgió a partir del principio de responsabilidad financiera y contable en Estados Unidos.<sup>508</sup> Las ventajas que se le atribuyen es que, un único ámbito exige el impuesto, evitando así multiplicidad de trámites y reduciendo la carga fiscal para el contribuyente; además de facilitar su administración pues no debe perderse de vista que los impuestos que implican mayor recaudación como el ingreso y el consumo, se caracterizan por tener mayor migración de la base imponible, dificultando su administración en una esfera competencial territorialmente acotada y es poco probable que los estados o municipios cuenten con la infraestructura y recursos administrativos suficientes en comparación con la federación.<sup>509</sup>

Sin embargo, Retchkiman refiere que esta centralización de facultades administrativas y de recaudación también representa serias desventajas y la principal es la dependencia económica de las unidades constitutivas respecto de la federación (quien asigna los recursos), que a su vez genera dependencia política que convierte a las transferencias de recursos en una moneda de cambio para los personajes políticos de los gobiernos nacional y subnacionales.<sup>510</sup>

---

<sup>507</sup> *Ibidem*, pp. 124 y 125.

<sup>508</sup> Watts, Ronald, *The Spending... cit.*, p. 53.

<sup>509</sup> Retchkiman, Benjamín, *op. cit.*, p. 87.

<sup>510</sup> Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos... cit.*, p. 17.

Hernández Trillo<sup>511</sup> analiza la sobrevivencia financiera de las entidades federativas<sup>512</sup> a partir de una situación hipotética en la que los gobiernos subnacionales decidieran independizarse de la Federación.<sup>513</sup> El autor concluye que 14 entidades no son viables financieramente (Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Durango, Oaxaca, Puebla, Michoacán, Morelos, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México), puntualizando que Guanajuato y Sinaloa presentan variaciones de viabilidad, esto es, que un año lo son y al otro no. En ese sentido, 18 Entidades Federativas sí lo son, destacando entre ellas los estados petroleros (Campeche, Tabasco y Veracruz). Sin embargo, el autor apunta que cinco de estas entidades se encuentran apenas ligeramente por encima de la línea de viabilidad financiera por lo que en realidad a 23 de 32 Entidades Federativas no les convendría separarse de la federación, siendo únicamente 9 las que cuentan con viabilidad financiera al menos con cierto nivel de profundidad.

Lo anterior confirma que la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias, pero también el desequilibrio horizontal pues pone de manifiesto la situación económica privilegiada de los

---

<sup>511</sup> Hernández Trillo, Fausto “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México” en Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 70.

<sup>512</sup> El autor denomina sobrevivencia financiera a la diferencia entre la estimación de recaudación potencial, en caso de que cada estado sea visto como una unidad totalmente independiente, y el cumplimiento de las obligaciones de gasto. Si el número resultante es positivo, significa que esa entidad federativa podría cubrir el gasto actual con la estructura tributaria nacional prevaleciente si se rompiera el sistema de coordinación fiscal. Un número negativo sugiere que esos estados no podrían sobrevivir financieramente con la estructura actual de gasto e impuestos.

<sup>513</sup> Recuérdese que si las entidades federativas renunciaran a la coordinación fiscal, no percibirían participaciones por el total de los ingresos considerados dentro del Fondo General de Participaciones, no podrían celebrar Convenios de Colaboración Administrativa ni coordinación respecto de derechos, sí recibirían aportaciones correspondientes al Ramo 33 y solo recibirían participaciones por las contribuciones especiales previstas en el artículo 73, XXIX, 5°: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación, f) explotación forestal, g) producción y consumo de cerveza; lo anterior de acuerdo con el artículo 28 de la LIEPS.

estados petroleros, así como la viabilidad financiera de los estados del norte, que se caracterizan por mayores niveles de industrialización.

No obstante, la dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos federales no solo limita su autonomía financiera, sino que también afecta su autonomía política y capacidad de toma de decisiones, acentuando así la característica jerarquizada de las RFIG.<sup>514</sup> El actual sistema de repartición de facultades tributarias ha dado lugar a la supeditación de los estados al poder federal ya que la insuficiencia financiera despoja de autonomía política a los estados.<sup>515</sup>

Las oportunidades de negociación y colaboración política entre los órdenes de gobierno del mismo nivel, se encuentran condicionadas por las RFIG jerárquico-verticales. De acuerdo con Flamand, en México la influencia del presidente de la república en la carrera política de los gobernadores de oposición es menor en comparación con los gobernadores que pertenecen al mismo partido. Considerando que, en nuestro país, los políticos construyen sus carreras a partir de la lealtad hacia los partidos nacionales, no debe extrañarse que con frecuencia se privilegien los intereses nacionales sobre los subnacionales.<sup>516</sup>

---

<sup>514</sup> Hernández, David E. y Villa Sánchez, Sughei, *op. cit.*, p. 125.

<sup>515</sup> Astudillo Moya, Marcela, *La distribución...*, *cit.*, p. 53.

<sup>516</sup> Flamand Laura, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos" en *Política y gobierno*, Vol. XIII, Núm. 2, II Semestre de 2006, p. 354.

## CONCLUSIONES

El federalismo ha sido estudiado y explorado ampliamente desde diversas disciplinas del conocimiento, su estudio es extenso no solo por la antigüedad de su origen, sino porque se encuentra en constante desarrollo y evolución ofreciendo nuevos objetos de estudio y comparación. Por ello se ha concluido que existen tantos federalismos como países federales en el mundo, ya que todos ellos cuentan con una composición económica, política, social y cultural distinta. En ese sentido, ningún federalismo es perfecto, ni tampoco el federalismo es la solución a todos los problemas de las naciones heterogéneas, ni existe una receta mágica aplicable a todas las federaciones o sistemas federales.

Las RIG pese a ser un objeto de estudio relativamente reciente, cuya importancia ha sido minimizada, son indispensables en la práctica federal no sólo como mecanismos de interacción entre unidades constitutivas de la federación, sino como una herramienta dinámica y flexible del federalismo que puede o no estar inscrita dentro de los márgenes formales y legales, pero que puede fungir como un adhesivo que une las piezas inconexas del federalismo a partir de la construcción de redes comunicantes que permiten la obtención de resultados favorables en desarrollo de políticas.

El federalismo fiscal por su parte, implica el arreglo espacial de distribución de facultades tributarias, de recaudación y de administración de recursos fiscales, con la finalidad de que dicha distribución logre ser lo más eficiente posible para permitir que cada esfera de gobierno cuente con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su población. En ese sentido, la colaboración y coordinación a través de RFIG es indispensables para evitar la generación de desequilibrios que impiden que cada orden de gobierno cuente con recursos suficientes, o bien que, dentro de un mismo territorio federal, exista diferenciación en el abastecimiento de servicios entre las diversas unidades constitutivas.

En México, desde hace casi doscientos años se adoptó el modelo federal y pese a ciertos momentos históricos en que la nación mexicana se decantó por el centralismo, finalmente el federalismo prevalece hasta nuestros días. Sin embargo,

en el federalismo mexicano ha predominado lo que Serna de la Garza denomina una “lógica centralizadora”. Esta centralización de facultades puede observarse en todas las materias y resulta especialmente preocupante en las facultades concurrentes entre los gobiernos subnacionales y el central, como es el caso de la materia tributaria.

Con la finalidad de evitar los graves problemas de múltiple tributación que aquejaron a la economía nacional desde que se estableció constitucionalmente un sistema de concurrencia de facultades, tras el triunfo de la Revolución comenzaron a implementarse mecanismos de RFIG tendientes a la búsqueda de soluciones conjuntas entre el gobierno federal y los subnacionales, materializados en Convenciones Nacionales Fiscales que más tarde dieron origen a un sistema que permitió acabar con la múltiple tributación a partir de la coordinación fiscal, mejor conocido como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. No obstante, las RFIG generadas por este sistema se caracterizan por seguir los mismos patrones centralizadores del federalismo mexicano, dando como resultado la pérdida de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y originando desequilibrios financieros.

Por ello, resulta inaplazable promover la reestructuración de los mecanismos de coordinación fiscal entre esferas de gobierno. Las actuales condiciones sociales en las que nuevos actores políticos y sociales demandan atención y participación urgen a voltear la mirada hacia las asimetrías y particularidades de los órdenes subnacionales y locales. Para ello las RIG se convierten en el mecanismo dinámico y flexible del federalismo por excelencia que permiten un alto grado de interacción y experimentación de nuevos modelos y mecanismos de coordinación y colaboración, que coadyuven a que los estados y municipios recobren paulatinamente su autonomía fiscal sin dar saltos al vacío a partir de reformas legales que se queden establecidas en el papel, pero que sean inoperantes en la práctica.

## REFERENCIAS

- AGRANOFF, Robert, "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, núm. 13, Madrid, 1993, pp. 87-105.
- ALVARADO, Liliana, "Los valientes de la recaudación: estados que crean nuevos impuestos para 2022", *El Economista*, México, 14 de enero de 2022, disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Los-valientes-de-la-recaudacion-estados-que-crean-nuevos-impuestos-para-2022-20220114-0043.html>
- ANDERSON, GEORGE, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "La reforma del Estado mexicano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Número 1, Septiembre-Diciembre 1994, pp. 79-99, <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path por ciento5B por ciento5D=10&path por ciento5B por ciento5D=10>
- , "Hacia un Nuevo Federalismo en México", *Gaceta mexicana de Administración pública estatal y municipal*, México, Números 54-55, Octubre 1996, pp. 99-105.
- AMPUDIA MALACARA, Ricardo, *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, 2da edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- ARIAS MARÍN, Alán, "Para una nueva mecánica del federalismo", *Estudios Políticos*, Núm. 11, Nueva Época, Abril-Junio, México, 1996, pp. 141-161.
- ARMENTA LÓPEZ, *La forma federal de Estado*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.



ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional, Tomo II, Instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, 1994.

ASTUDILLO MOYA, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

----- *La distribución de los impuestos entre la federación, Estados y Municipios en el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001.

----- “Las relaciones fiscales intergubernamentales en México”, *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, núm. 136, I-III, 2004, pp. 65-86.

----- *Conceptos básicos del federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009.

BARCELÓ ROJAS, Daniel A., SERNA DE LA GARZA, José María y VALADÉS, Diego, *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

BAHL JR., Roy W., “The architecture of intergovernmental transfers: principles and practice in low-and middle-income countries”, en YILMAZ, Sedar y ZAHAIR Farah (eds.), *Intergovernmental transfers in federations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 7-20.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “El federalismo como forma de gobierno y no de Estado. El caso mexicano”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, n° 38/39, año 2002, pp. 35-68, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830956>

----- “Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel A. y SERNA DE LA GARZA, José María,

- (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 65-106.
- BENTON, J. Edwin, "Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience", *American Review of Public Administration*, Vol. 50(6-7), 2020, pp. 536- 542.
- BIRD, Richard M., "Fiscal federalism" en CORDES, Joseph J. et all (eds.) *The enciclopedia of taxation & tax policy*, Washington D.C. The Urban Institute Press, 1999, pp. 151-154.
- BLINDENBACHER, Raoul y KOLLER Arnold (eds.), *Federalism in a changing world – Learning from each other*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2002
- BURGUESS, Michael, *Comparative Federalism. Theory and practice*, Nueva York, Routledge, 2006.
- CALDERÓN, José María, "Hacia un 'nuevo federalismo fiscal'. Orientaciones, problemas y perspectivas", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Vol 41, No 169 (1997), pp. 133-152.
- CAMARA DE DIPUTADOS, LXIII Legislatura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, LXIII Legislatura, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Vol. III Estudios históricos y Doctrinarios, 9ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- CANO ÁLVAREZ, Carla Mariana Isolda, *Federalismo y Política Fiscal*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2014.
- CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Revista de estudios políticos*, Madrid, Número 3, Mayo-Junio 1978, pp. 19-36, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273686>

----- “Comentario al artículo 124 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.

----- “Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel A. y SERNA DE LA GARZA, José María, (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 193-196.

Centro de documentación, Información y análisis de la Cámara de Diputados, “Informes presidenciales. Álvaro Obregón”, p. 28, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-03.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Federalismo, “Federalismo”, [Actualización: 20 de abril de 2006] en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm)

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Devolución de facultades hacendarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

CHÍGUIL FIGUEROA, Francisco, *Federalismo Fiscal y Gasto Público en México. Hacia un nuevo paradigma*, México, MA Porrúa, 2019.

CONTIPELLI, Ernani, *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, Editorial Comares, 2015.

CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2da edición, México, OXFORD, 2004.

CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*, México, Porrúa, 2012.

DIEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier, *El sistema Federal mexicano: antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundap, México, 2003.

- DÍAZ FLORES, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", *Economía, Sociedad, y Territorio*, vol. III, núm. 11, 2002.
- EISSA-BARROSO, Francisco A., "Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824", *Política y Gobierno*, Volumen XVII, Número 1, Enero 2010, pp. 97-125,  
<https://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/188>
- ELAZAR, Daniel Judah, *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1987.
- ESPEJEL MENA, Jaime (coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, Fontamara, 2015.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 6ª ed., México, Porrúa, 2009.
- FLAMAND Laura, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", *Política y gobierno*, Vol. XIII, Núm. 2, II Semestre de 2006, pp. 315-359.
- FLORES MENDOZA, Imer B. (ed. y comp.), *Doctrina constitucional mexicana. Colección INEHRM*, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2016.
- FRIEDRICH, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and practice*, Nueva York, Preager, 1968.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo", *Política y Cultura*, México, núm. 7, otoño, 1996, pp. 97-122.
- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, "Notas sobre descentralización y el nuevo federalismo en México", *Revista IAPEM - Perspectivas de la*

Descentralización y del Federalismo en México. Memoria (Primera Parte) - Número 28, Octubre-Diciembre, 1995, pp. 19-27.

GONZÁLEZ RAYA, Juan Manuel, *La instauración del federalismo en México. Surgimiento de una nación*, ECCE HOMO, México, 2010.

HABERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

HALE A., Charles, *El pensamiento político en México y Latinoamérica*, México, Colegio de México, 2010.

HERNÁNDEZ, David E. y VILLA SÁNCHEZ, Sughei, “El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México”, *Si Somos Americanos*, Revista de Estudios Transfronterizos, Santiago, vol. X, núm. 1, 2010, pp. 103-129.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Vol. III Estudios históricos y Doctrinarios, 9ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016,

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1996.

----- “Federalismo y gobernabilidad en México” en CARMAGNANI, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México” en MENDOZA VELÁZQUEZ, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 64-86.

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, 2021.
- KINDCAID, John (ed.), *A research agenda for Federalism Studies*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2019.
- KINCAID, John, CHATTOPADHYAY, Rupak, et al., (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*, Palgrave Macmillan, 2020.
- LYNCH, John, *Las Revoluciones Hispanoamericanas 1808-1826*, México, Ariel, 2014.
- MANDUJANO RAMOS, Nicolás, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Estudios de Federalismo Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Rubinzal-Culzoni Editores, 2019.
- MEJÍA GARZA, Raúl y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismos(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MENDOZA VELÁZQUEZ, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MERINO, Mauricio, "El federalismo en México", *Studia Politicae*, Argentina, N°. 17, otoño 2009, pp. 19-29.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Londres, Eyre & Spottiswood, 1964.
- OATES, Wallace E., "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June 2008, pp. 313-334.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", *Revista IAPEM - Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México*. Memoria (Primera Parte), Número 28, Octubre-Diciembre, 1995, pp. 37-46.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005.

POIRIER Johanne, SAUNDERS Cheryl y KINCAID John (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics*, Ontario, Oxford University Press, 2015.

POIRIER, Johanne, “Ingeniería paraconstitucional y federalismo: cambio constitucional informal a través de acuerdos intergubernamentales”, en *Seminario Relaciones intergubernamentales en federaciones latinoamericanas: salvaguardas federativas, derecho constitucional y cooperación internacional*, transmitido en línea el 26 de enero de 2022, por el canal de Youtube del Colegio de México, disponible en: <https://youtu.be/0cp64SPQHCw>

QIAN, Yingyi y WEINGAST, Barry R., “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 11, Número 4, Otoño 1997, pp. 83-92.

RABASA MISHKIN, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

-----, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ra. ed., 3ra. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

-----, “La línea quebrada: el federalismo en México”, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J. de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

-----“Las Constituciones mexicanas: una visión histórica (1992)” en Flores Mendoza, Imer B. (ed. y comp.), *Doctrina constitucional mexicana*. Colección INEHRM, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2016.

RABELL GARCÍA, Enrique, *Federalismo Fiscal en México*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010.

RETKHIMAN, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*, Tomo II, México, UNAM, 1987.

RÍOS GRANADOS, Gabriela y SANTOS FLORES, Israel, *Breve Historia Hacendaria de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

----- “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por COVID-1) en el Estado mexicano”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María, *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33-47.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Mauro, *Estructuras socioeconómicas de México*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2005.

ROWLAND, Allison y CAIRE, Georgina, “Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción”, *Documento de trabajo* núm. 94, CIDE, México, 2001, <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4124/36184.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SABOIA BEZERRA, Helga María, “La guerra de la independencia y la constitución de Cádiz (1812). Peculiaridades e influencias”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año LI, número 154, enero-abril de 2019, pp. 285-317.

SAENZ PUEYO, Carmen, *Justo Sierra: antecedentes del partido único en México*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

SALMERÓN SANGINÉS, Pedro (coord.), *Benito Juárez de su puño y letra (complicación documental)*, edición en formato electrónico, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2020.



SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

----- “Influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en México”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel A. y SERNA DE LA GARZA, José María, (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz: las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 321-334.

SOBARZO FIMBRES, Horacio Enrique, “Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas” *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 40, núm. 156, enero-marzo, 2009, pp. 11-28.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de los derechos humanos*, México, UNAM, CNDH, 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Participaciones federales a los municipios. Obligación de la autoridad estatal de transparentar la información para su distribución*, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

TANZI, Vito. “Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica”, *18º Seminario Federalismo Fiscal 2015*, Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 5 de junio de 2015.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978.

TER-MINASSIAN, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997.

TORTOLERO CERVANTES, Francisco, “Un principio de subsidiariedad para México. ¿Otra maniobra para centralizar el poder?” en ASTUDILLO, César y

CASARÍN León, Manilio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 615-640.

----- “IV. El Federalismo Mexicano Actual”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel (*et. al.*), *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 204-265.

----- *Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

UHTHOFF LÓPEZ, Luz María, “La política fiscal de la revolución: impuestos al petróleo y su legislación”, *Revista de Ciencia Sociales y Humanidades*, México, año 22, núm. 51, junio-diciembre de 2001.

VALDESALICI, Alice, “The peregrinations of fiscal federalism: past, present and future of research agenda” en KINDCAID, John (ed.), *A research agenda for Federalism Studies*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 93-105.

WATTS, Ronald, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

-----, “Modelos de reparto federal de poderes”, en *Revista internacional de ciencias sociales*, 53, 1, No. 167, marzo 2001, pp. 23-32.

-----, *The federal idea and its contemporary relevance*, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 2007.

-----, “Comparative research and fiscal federalism” en VALDESALICI, Alicia y PALERMO, Francesco (eds.), *Comparing fiscal federalism*, Leiden, Brill, 2018, pp. 376-381.

WRIGHT, Deil S., "Intergovernmental Relations: an Analytical Overview", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 416, Intergovernmental Relations in America Today, Noviembre, 1974, Sage Publications, Inc., pp. 1-16.

----- "Intergovernmental Relations and Policy Choice", *Publius*, Vol. 5, No. 4, Problems of Policy Choice in Intergovernmental Relations Otoño, 1975, Oxford University Press, pp. 1-24.

----- "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional y local", *Revista de estudios políticos*, Núm. 6, noviembre-diciembre, 1978, pp. 5-28.

YILMAZ, Sedar y ZAHAIR Farah, "Issues in intergovernmental fiscal transfers: public finance and political economy considerations" en YILMAZ, Sedar y ZAHAIR Farah (eds.), *Intergovernmental transfers in federations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 21-40.