



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: COORDINACIÓN Y CONFLICTO. EL CASO DEL RAMO GENERAL 23

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

JAIME OSMIN HERNÁNDEZ ROCHA

TUTOR:

DR. GABRIEL ALEJANDRO MENDOZA PICHARDO
FACULTAD DE ECONOMÍA

MIEMBROS DEL JURADO

DR. ALEJANDRO ÁLVAREZ BÉJAR
FACULTAD DE ECONOMÍA

DR. JORGE ALONSO BUSTAMANTE TORRES
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

DR. RAÚL CARBAJAL CORTÉS
FACULTAD DE ECONOMÍA

DRA. NOEMI ORNAH LEVY ORLIK
FACULTAD DE ECONOMÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO DE 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Entre la fecha en que concluí los cursos regulares de maestría y el momento en que esto escribo han pasado doce años. Supongo que debo ofrecer una disculpa, sobre todo considerando que el contenido de esta tesis no hace justicia al tiempo transcurrido, pero tengo las excusas regulares:

Durante ese tiempo me enamoré, conseguí un empleo mal pagado, me casé, encontré un lugar donde vivir y luego tuve un hijo que se llama Jaime, como yo. Después las cosas se nos complicaron, estuvimos a punto de alejarnos, no ocurrió y nos volvimos a enamorar, conseguí otro empleo, encontré otro lugar donde vivir y luego tuve una hija que lleva por nombre Paloma. En otras palabras, mi excusa es que han sido doce años de una vida ordinaria, que, como cualquier otra vida ordinaria, ha estado llena de cosas bellas y felices. Y como uno no se disculpa por ser feliz, pues mejor aprovecho para dedicarle este pequeño logro a la persona que ha traído a mi vida esa extraordinaria plenitud.

Roxana, te amo.

Septiembre, 2020

Agradezco,

A Dios, por la segunda oportunidad. A mi madre, que no cesa de cuidarnos. A mi padre, porque al hacerme pensar me guía. A Gabriela y a Juan, por su bondad y solidaridad. A Abril de quien estoy más orgulloso. A Mónica y Alejandro porque en ellos se ha recargado mi familia. A Helena y a Joaquín, mi hogar en extensión.

A Alejandro Álvarez y a Gabriel Mendoza, porque a ellos debo la parte sólida de mi formación como economista, pero sobre todo por el honor de su amistad.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1	5
Revisión teórica del federalismo fiscal.....	5
1.1 Federalismo y división de funciones.	5
1.2 El federalismo fiscal clásico y su crítica.	9
1.3 El federalismo fiscal de segunda generación.	13
1.4 El federalismo fiscal en la práctica.	17
1.5 Contratos y transferencias.	18
1.6 Conclusiones.....	24
Capítulo 2	26
El Federalismo Fiscal Mexicano.....	26
2.1 El origen del federalismo fiscal mexicano	26
2.2 El Porfiriato.....	32
2.3 El periodo posrevolucionario.	37
2.4 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1980.	42
2.5 Los años noventa. Las Aportaciones.	46
2.6 Conclusiones.....	49
Capítulo 3	51
El Federalismo Fiscal Mexicano Actual	51
3.1 Los impuestos que recauda la federación y los impuestos que recaudan los gobiernos locales.....	51
3.2 La Recaudación Federal Participable.....	57
3.3 El gasto federalizado.	60
3.4 Algunos rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano Actual.	72
3.5 Conclusiones.....	80
Capítulo 4	82
El caso del Ramo General 23	82
4.1 Ramo General 23. Antecedentes.	83
4.2 Gasto Federalizado en el RG23.	85

4.3 Mecanismos de asignación del gasto federalizado en el RG23.	94
4.4 Visión general del mecanismo de asignación de recursos federalizados en el RG23.	98
4.5 Modificaciones 2019.	102
4.6 Conclusiones.....	106
Conclusiones generales.....	108
Referencias.....	113

Introducción

La década de los setenta en México puede caracterizarse como convulsa. Esta década está marcada por una serie de crisis económicas, con epicentro en la deuda externa, que derivaron en el abandono de un enfoque del desarrollo nacionalista para dar paso a un severo ajuste estructural que finalmente se traduciría en el modelo de desarrollo predominante hasta la fecha: el neoliberalismo.

Los ejes del ajuste estructural fueron, en primer lugar, la reducción del tamaño del Estado, principalmente a través de la privatización de empresas públicas. El segundo, la apertura comercial mediante la firma de un gran número de acuerdos comerciales, el más importante de ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El tercero de estos ejes sería la desregulación expresada en la eliminación de reglamentos a las actividades privadas, la desaparición de subsidios gubernamentales y de controles de precios, la apertura a la inversión extranjera (eliminando límites de participación en las empresas nacionales y requisitos de desempeño) así como la flexibilización del mercado laboral mediante la reducción de costos de despido y diversas medidas de seguridad social. De esta forma, se instauraba un modelo en cuyo centro se hallaba el control de precios y el mantenimiento de un déficit bajo, es decir, la estabilidad macroeconómica.

De manera simultánea, a finales de los años setenta, México puso en marcha un esquema de coordinación de facultades impositivas y de gasto entre la federación y los gobiernos locales que ponía fin a un muy largo periodo de conflicto entre la federación y los estados por la distribución de impuestos. Este esquema de coordinación se articulaba muy bien con el nuevo enfoque de política económica, en tanto suministraba más recursos a la federación que había visto sus ingresos reducirse como consecuencia de la caída de los precios del petróleo a finales de la década de los setenta. El énfasis en la corrección del déficit hacía necesario el incremento de los recursos en poder de la federación así como la reducción de sus gastos.

El centro de este sistema de coordinación, es un acuerdo político, jurídico y económico formalizado en un convenio de adhesión que suscriben las entidades federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el que ceden sus potestades tributarias al gobierno federal y, a cambio, éste les otorga una participación de los ingresos obtenidos por impuestos federales. De esta forma, el gobierno federal incrementaba sus ingresos tributarios y reducía su dependencia de los ingresos petroleros. Paradójicamente, justo cuando el gobierno federal se hace de los impuestos de mayor base gravable, es precisamente cuando comienza a reducir fuertemente sus gastos a través de una agresiva estrategia de privatización.

Este sistema de coordinación fiscal es el resultado de un largo proceso histórico de conflicto y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales (estatales y municipales), en el que pasamos de un control estatal de los principales impuestos, hacia un predominio central de las bases de mayor potencial recaudatorio. El análisis de este proceso, sus resultados y alguna de sus excepciones constituyen la materia de esta investigación.

El hilo conductor de este trabajo será la relación entre la federación y los estados alrededor de los mecanismos de asignación de los ingresos tributarios en México. Se sostiene aquí que los mecanismos principales de asignación son el resultado de un acuerdo político orientado por un enfoque neoclásico económico de la distribución de impuestos entre órdenes de gobierno. Mostraremos que los mecanismos de asignación de recursos atraviesan primero por una discusión política y luego se trasladan a la esfera económica y técnica. Señalaremos también que no todos los recursos cumplen con estas condiciones y que existen algunos recursos cuya asignación no sigue estas reglas del federalismo fiscal mexicano. El enfoque que seguiremos será histórico y analítico.

En el primer capítulo, discutiremos el federalismo en su dimensión política, pero daremos mayor atención y espacio a la división de competencias fiscales que origina. Centraremos la mayor parte de nuestra discusión en el análisis y crítica del modelo clásico del federalismo fiscal, según el cual los servicios o bienes públicos que afectan a todos los miembros o cuyo suministro se abarate conforme aumenta la cantidad provista, deben asignarse al orden federal, mientras que un bien cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas y que puede organizarse según las preferencias de los ciudadanos, puede asignarse a los niveles inferiores. Por el lado del ingreso analizaremos cuál es, según el enfoque clásico, la mejor distribución de facultades impositivas entre órdenes de gobierno, es decir, qué órdenes de gobierno deben gravar qué. Apuntaremos también algunas de las críticas al enfoque clásico y mostraremos los principales postulados del llamado federalismo fiscal de segunda generación. Cerraremos ese capítulo con un breve análisis del federalismo fiscal en la práctica, así como el papel de las transferencias intergubernamentales. Este cuerpo teórico resultará de gran utilidad para el análisis del federalismo fiscal mexicano que, como desarrollaremos, se ha orientado por los preceptos del modelo clásico.

El segundo capítulo indaga sobre el curso histórico del federalismo fiscal mexicano. Se analizarán los primeros acuerdos y distribuciones de impuestos entre órdenes de gobierno en nuestro país y expondremos cómo, el surgimiento del federalismo fiscal mexicano, sometió a una importante penuria fiscal al gobierno federal, el cual, en no pocas ocasiones, se enfrentó a la imposibilidad de financiar sus actividades más elementales. Desarrollaremos el impulso a la recaudación directa federal que significó el Porfiriato y cómo este régimen empleó la provisión de infraestructura, con centro en el ferrocarril, así como la venta de tierras, para elevar la recaudación y los ingresos federales en su conjunto. Enfatizaremos también la innovación fiscal de ese periodo. Posteriormente, señalaremos el importante papel de los gobiernos posrevolucionarios para explicar el paulatino incremento del protagonismo federal en el gravamen directo, así como el punto de inflexión de los años cuarenta para el surgimiento de las participaciones como el elemento articulador del sistema de coordinación en México. Aquí, centraremos la atención en los mecanismos primarios de asignación de recursos entre órdenes de gobierno e iremos mostrando como fueron sofisticándose hasta desembocar en lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) de nuestros días. Al término de ese capítulo se busca que el lector se encuentre situado en el funcionamiento del SNCF actual.

El tercer capítulo efectúa un análisis sobre el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano actual. En él se revisa la distribución de potestades tributarias vigentes y se da cuenta del absoluto predominio federal en la generación de ingresos tributarios. Se muestran los impuestos que se recaudan en los gobiernos federal y locales y se da cuenta del peso de cada uno de ellos en el ingreso tributario nacional. Se analiza cómo se integra “la bolsa” de recursos que habrá de ser distribuida entre órdenes de gobierno y como tal repartición es guiada por dos principios fundamentales: compensar y resarcir. También mostraremos cuál ha sido el comportamiento reciente de las transferencias del gobierno federal hacia los gobiernos estatales, tanto en su dimensión condicionada, como en las que no lo son, y cómo estos ingresos se han constituido como la principal, y a veces única, vía de los gobiernos locales para funcionar y suministrar bienes y servicios públicos. Dedicaremos una parte importante del capítulo a analizar las distorsiones que este sistema de coordinación ha generado, para ello, revisaremos la literatura sobre el tema y mostraremos los rasgos principales del SNCF mexicano.

La asignación de recursos entre órdenes de gobierno ha generado una abundancia de recursos entre los gobiernos locales cuyo correlato es la vulnerabilidad fiscal y, por consiguiente, la dependencia de los ingresos que, por la vía de las transferencias, les efectúa el gobierno federal. Sin embargo, dado que estas transferencias se hallan establecidas en fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, tal debilidad no es manifiesta. En otras palabras, el gobierno federal no podría eludir la obligación de participar a los gobiernos locales de los ingresos tributarios, por lo que la vulnerabilidad no se hace explícita. Esto resulta cierto cuando se piensa en el gasto federalizado como participaciones y aportaciones, es decir, solo es cierto para la proporción de los impuestos susceptibles de ser participables. Existe, como veremos en el capítulo 3, una importante cantidad de recursos que no son ni participaciones ni aportaciones pero conforman también gasto federalizado. Se trata de “islas” de recursos que durante la última década se han transferido a los gobiernos locales y que no se encuentran reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal. Al análisis de uno de esos casos, el Ramo General 23 y su dimensión federalizada, dedicaremos el último capítulo de esta Tesis.

En el capítulo cuarto y último entonces, buscamos mostrar que el Ramo General 23 se conforma como una excepción a los mecanismos de asignación de ingresos que rigen el federalismo fiscal mexicano. Su distribución no sigue los principios generales del federalismo fiscal y parece hallarse capturado, tanto en la administración federal pasada como en la actual, por una lógica de grupos y su asignación no está determinada por fórmulas que enfatizan la intensidad de un problema público, sino que la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el poder de decisión del ejecutivo, se vuelven los dos componentes principales en la asignación de los recursos, es decir, se trata de una asignación política, en la que la negociación, la pertenencia a un grupo político y la coyuntura parecen jugar un papel importante.

La investigación cierra con un breve cuerpo de conclusiones que busca, simplemente, recoger las ideas centrales del texto.

Capítulo 1

Revisión teórica del federalismo fiscal

1.1 Federalismo y división de funciones.

De acuerdo con (Ramírez, 2018), un país que adopta el federalismo como forma de Estado, se integra de diferentes territorios o gobiernos autónomos que buscan en dicha asociación una forma de compensar problemas de carácter político, económico o social que exceden sus posibilidades en lo individual. A cambio, se declinan ciertas potestades al gobierno central relativas al orden externo y se establecen acciones de coordinación relativas a gastos públicos y bases de tributación.

Por su parte, De Pina (1996) entiende por Federación: *un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar para formar un solo Estado, (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.*

Reyes Heróles (1982), sostiene que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacen alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la federación y expresan los derechos que le ceden.

De esta forma, el federalismo es fundamentalmente un acuerdo¹, una forma de organización política, mediante la cual, entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común que contribuya a resolver los conflictos que les exceden. Al unirse, ceden parte de su soberanía y de su poder, lo que a su vez crea un nuevo poder, el poder central. Este poder, que no es más que la suma de aquel cedido voluntariamente por los estados, origina una comunidad nueva: el Estado Federal.

Al integrarse, los distintos territorios deben renunciar o bien compartir cierta porción de su soberanía, su poder y su autonomía. Colmenares (1999) señala que en el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones.

La mayor parte de los gobiernos en el mundo se organizan de manera unitaria, es decir, no se tienen gobiernos locales sino administraciones locales o agencias delegadas sin capacidad para

¹ La Real Academia de la Lengua Española define Federar como la acción de articular la relación entre organismos administrativos independientes mediante la creación de una institución de gobierno común y la redistribución de las competencias entre aquellos y este. Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

emitir leyes propias, lo que significa que la estructura política es indivisible². Colmenares (1999) observa que el modelo federalista ha sido adoptado por estados con importante amplitud territorial como Rusia, Estados Unidos, Canadá, Brasil y México.

La diferencia fundamental entre los gobiernos unitarios y federalistas reside en la soberanía de sus jurisdicciones o territorios. En el modelo federalista, son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden *parte* de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común. De esta manera, el estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos y participa del poder, pero sólo en los ámbitos que no hayan sido cedidos en exclusividad al gobierno central.

Colmenares (1999) hace una importante precisión al señalar que *dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones, políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.*

IILSEN (2001) destaca algunas de las características de los regímenes federales:

- I. División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.
- II. Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- III. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- IV. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- V. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno inferiores
- VI. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central.

Las acciones o disposiciones del orden federal alcanzan a todos los integrantes del acuerdo pero están acotadas por las facultades que los propios miembros le han cedido. Por su parte, las acciones y disposiciones de los miembros alcanzan únicamente los límites que la división territorial establece, es decir, las fronteras entre los miembros son jurídicamente impermeables excepto para el gobierno federal.

² Además de las estructuras federal y unitaria existe aquella denominada Confederación, que consiste en la agrupación de distintos estados independientes y soberanos con un objetivo específico (normalmente militar). La agrupación se da únicamente en relación al objetivo por lo que no surge un nuevo estado ni se establece relación jurídica entre los ciudadanos y la confederación. El ejemplo clásico en la literatura es el de la Confederación Germánica entre 1815 y 1866

Esta segmentación de soberanías y competencias da origen a una compleja división de facultades para con los ciudadanos que integran los estados y en última instancia la federación. Aguirre (1997) señala que el federalismo presenta (*conduce a*) una división vertical de poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones, y cooperación. El régimen federalista es una forma de Estado, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural. Concretamente, afirma que: *El federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, con niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias*

El federalismo entonces puede mirarse también como un acuerdo en el que se distribuyen funciones y competencias y al hacerlo se determinan jerarquías. El orden jerárquico originado por el acuerdo solo tiene sentido para la distribución de tareas y obligaciones para con los gobernados, pero no sobre la soberanía, pues la soberanía de los estados siempre precederá a la de la federación en tanto que aquellos le dieron origen preservando su derecho a disolverla.

Al crear el orden federal se crea un poder (mediante la transferencia de poderes de sus miembros) y para que ese poder sea ejercido se le dota de autonomía. Tal poder y autonomía están dispuestos para las funciones que lo originaron. De ahí entonces que el éxito o fracaso de un acuerdo federalista resida en la adecuada división de responsabilidades. Una adecuada distribución de competencias no necesariamente es una justa distribución de competencias, ni necesariamente es equilibrada, sino es aquella que conduce a una estabilidad política y promueve el crecimiento económico entre miembros disímboles.

Los territorios que federan poseen cursos históricos propios y únicos, desarrollo y poderes económicos en grados desiguales, enfrentan geografías distintas y ellos mismos son a menudo el resultado de conflictos internos que se combinan con disputas entre miembros que buscan superponerse unos a otros. El pacto federal es entonces, el resultado de una negociación asimétrica entre fuerzas disperejas. Cada una de ellas buscará imponer una distribución de competencias que le sea favorable pero la sostenibilidad de la federación depende de que el acuerdo alcanzado sea estable políticamente (por el mayor tiempo posible) y que los beneficios del crecimiento económico alcancen a todos los miembros de la unión.

Los teóricos del federalismo, Musgrave (1989) en particular, identifica tres funciones mínimas de todo gobierno: mantener la estabilidad económica, promover la distribución del ingreso y proveer bienes y servicios públicos. De acuerdo con él, las dos primeras funciones deben ser asignadas al orden federal ya que los gobiernos locales no tienen control sobre los precios, el empleo y la actividad económica dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. Por lo que toca a la última función, ésta suele ser asignada a los niveles inferiores de gobierno, sin embargo, en los hechos se trata de una actividad compartida.

De acuerdo con Merino (2000), la asignación de responsabilidades entre gobiernos, debe considerar la presencia de externalidades territoriales, es decir los beneficios o perjuicios que la actividad económica derrama más allá de las fronteras de cada estado, el que existan economías

de escala en la producción de los bienes públicos, el alcance territorial del servicio y el grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos entre regiones.

Lo que esto implica es que los servicios o bienes públicos que afectan a todos los miembros o cuyo suministro se abarate conforme aumenta la cantidad provista deben asignarse al orden federal, mientras que un bien cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas y que puede organizarse según las preferencias de los ciudadanos puede asignarse a los niveles inferiores. El ejemplo más extendido del primero es la defensa nacional, mientras que del segundo es el manejo de la basura.

Sin negar la existencia de externalidades, Oates (1972) centra su atención no en las economías de escala, sino en la información que, sobre las preferencias de los ciudadanos, dispone cada nivel de gobierno. Este autor señala que por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional y que el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible.

En la distribución de competencias, destacan las materias compartidas o mixtas como las llama Colmenares (1999), las cuales no son exclusivas de ninguno de los órdenes de gobierno, al coexistir la competencia federal y la de los estados, pero con diferentes responsabilidades. El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación³.

Así entonces, generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la emisión monetaria y de la política macroeconómica en general. El siguiente orden (orden estatal) tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y el gasto social. El orden municipal (donde existe) asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Debe señalarse que, en los hechos, la división no ocurre de manera nítida sino que las funciones se comparten a través de complejos esquemas de coordinación. IILSEN (2001) señala que *la participación coordinada de los tres niveles de gobierno en algunos aspectos específicos de las políticas sociales, [...] pueden conducir a mejorar significativamente su eficacia. Por ello, en la actualidad existen en América Latina ciertas funciones que el orden federal tiende a delegar en los estados, como es el caso de educación y salud, transfiriéndoles de manera condicionada los recursos que institucionalmente ejercía de manera directa la administración central, que se reserva la normatividad y el financiamiento.*

En cuanto a las labores de distribución del ingreso Colmenares (1999) señala que *la redistribución del ingreso se considera un bien público nacional, es decir, que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad, sino el de todo el país [. . .]* Es así que la expansión del (los) mercado tiene que ver con la distribución del ingreso, de otra forma

³ El sistema adoptado en México es el compartido, pues el orden federal cuenta con una administración propia e independiente como ocurre en Estados Unidos y Rusia, pero se coordina con las administraciones locales para atender temas en conjunto como el gasto social.

los estados miembros se enfrentan a mercados más estrechos limitados por sus propias fronteras. Para modificar la distribución deben actuar fuera de los límites de su jurisdicción lo que les es imposible, ello implica entonces que la función redistributiva ofrece mayores posibilidades de eficacia en el nivel central.

1.2 El federalismo fiscal clásico y su crítica.

Hasta aquí se ha enfatizado el papel que el mantenimiento de la soberanía juega en la división de competencias que se desprende de un acuerdo federalista. Se precisó también la existencia de una soberanía política y otra económica y se definió a esta última como la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Un acuerdo federalista, es decir, un acuerdo de competencias y facultades, es también un acuerdo sobre el gasto que abran de erogar los distintos niveles de gobierno para cumplir el acuerdo y entonces es, por consecuencia, un acuerdo sobre los ingresos de gobierno y su distribución entre poderes. Para un gobierno, el ingreso es el tributo o impuesto que cobra a sus gobernados. En la federación la soberanía económica se desprende de los estados y dada la definición de soberanía económica entonces la soberanía tributaria, es decir, la facultad para organizar los ingresos reside en los estados.

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable, lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo. (Colmenares, 1999). La distribución de fuentes y competencias tributarias entre los órdenes de gobierno se halla en el centro de la discusión sobre el federalismo pues frecuentemente los acuerdos incluyen una cesión del ejercicio de la facultad tributaria de los estados hacia el orden federal con lo que éste adquiere (por cesión) facultades tributarias al originarse el acuerdo. De esta forma como señala Colmenares (1999), *el poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal.*

Se genera entonces una coexistencia de poderes fiscales cuya distribución, también llamada concurrencia fiscal, es la expresión de la correlación de fuerzas al interior del pacto. Esta distribución no es constante sino que se modifica conforme lo hacen las condiciones históricas que la originaron.

La determinación de una distribución de facultades impositivas y de gasto óptimas entre los niveles de gobierno es uno de los temas más complejos del federalismo. Existe sin embargo, cierto consenso en que un atributo de una distribución adecuada es la eliminación de barreras al interior evitando la simultaneidad impositiva tanto vertical como horizontal. La primera ocurre cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto, y la segunda cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo. Lo que se busca evitar es la doble,

triple o múltiple tributación pues limita el comercio, anula los efectos de las políticas distributivas y reduce la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales.

Merino (2000) señala que: *una asignación óptima de las potestades tributarias también obedece a criterios de equidad y eficiencia. Si una de las funciones económicas asignada al gobierno nacional es la redistribución, [...], entonces las bases gravables que inciden de manera significativa sobre la redistribución deben asignarse a dicho orden de gobierno.* Desde el punto de vista de la equidad ello significa que las facultades tributarias deben ser congruentes con las funciones que desempeña cada orden de gobierno.

Bajo la perspectiva de la eficiencia las facultades tributarias deben repartirse de acuerdo con la capacidad de cada orden para promover el desarrollo. Sobre lo que Merino (2000) señala: *Los impuestos sobre los factores de la producción de alta movilidad, como es el capital, deben asignarse también al gobierno nacional de modo que no se distorsionen las decisiones de localización, por lo que el impuesto sobre la renta a las empresas debe ser nacional. De manera opuesta, los impuestos sobre factores poco móviles, como aquellos sobre la tierra o edificios, pueden asignarse a los gobiernos locales. Los impuestos al consumo complejos como el IVA son mejor administrados por el gobierno nacional, mientras que los impuestos al consumo simples pueden ser igualmente administrados por gobiernos locales y el nacional. La eficiencia económica también sugiere que los recursos naturales se graven por el gobierno nacional. A pesar de ser inamovibles, su distribución desigual a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales, distorsionar las decisiones de localización al inducir la migración hacia zonas ricas en recursos o inducir la explotación ineficiente de los recursos naturales en cuestión.*

La discusión sobre si esta o aquella distribución de facultades es la mejor, pertenece al ámbito del federalismo fiscal, que es una corriente derivada del federalismo económico que se ha ocupado desde los años sesenta del siglo pasado de analizar las estructuras fiscales federalistas. La etapa clásica (o de primera generación) de esta corriente, cuyos principales exponentes son Tiebout (1956) y Oates (1977), sostiene que los miembros de una federación se agrupan en torno de un planificador central cuyas tareas únicas son la corrección de externalidades inter-jurisdiccionales y la provisión de bienes públicos de alcance federal.

Se trata de un enfoque neoclásico de la asignación de recursos en el que la población puede trasladarse de una jurisdicción a otra libremente y los gobiernos locales pueden asignar con igual libertad los impuestos y los gastos. Se trata también del modelo conceptual predominante sobre el cual descansa la mayor parte de la arquitectura de la descentralización en el mundo.

Los órdenes subnacionales establecen una estructura de ingresos y gastos determinada. Si dicha estructura no se ajusta a las preferencias de la población ésta puede desplazarse a otro territorio que se ajuste a sus preferencias. Ello obliga al orden de gobierno a modificar su estructura fiscal a las preferencias de sus pobladores *so pena* de quedarse sin ingresos al tiempo que provoca una competencia entre jurisdicciones que concluye al alcanzar un equilibrio de oferta y demanda.

Los gobiernos subnacionales son más eficientes para alcanzar este equilibrio debido a que por su cercanía con los gobernados poseen mayor información sobre sus preferencias respecto del planificador central cuyo único papel es el de corregir las externalidades que el proceso genera. Oates en 1972, mencionaba que la estabilización, la distribución del ingreso e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables podría ser realizada en mejor condición por los gobiernos centrales, pero aquellos bienes diferenciables según las necesidades de cada comunidad es mejor que estén a cargo de gobiernos descentralizados: *políticas diferenciadas para jurisdicciones diferentes*.

De acuerdo con Caballero (2009), Oates desarrolla este teorema con base en las ideas de Tiebout (1956), según las cuales las poblaciones se desplazan hacia aquellas haciendas locales cuya estructura de gastos e ingresos más se ajusta a las preferencias de los individuos. Tiebout llama a ese proceso *votación con los pies*. Para Oates, la dinámica tieboutiana es óptima en el sentido de Pareto, lo que implica que la provisión de la cantidad óptima de un bien público siempre será más eficiente si la realizan los órdenes de gobierno más próximos a la población. La conclusión natural de este proceso es que más descentralización es mejor que menos. La teoría clásica del federalismo fiscal recomienda especialmente la descentralización cuando las regiones son heterogéneas y cuando las externalidades están ausentes o son bajas. Además, la competencia que el proceso genera puede disciplinar a los gobiernos. A esto último se le denomina federalismo competitivo⁴.

Swartz y Peck (1990), señalan que el federalismo competitivo conduce a una destrucción creativa, ya que, para evitar la quiebra, los gobiernos deben funcionar de manera más eficiente. Los gobiernos suministrarán sólo aquellos bienes y servicios que demanda su electorado y deberán ser rentables, aquellos que no lo sean van a desaparecer. La ventaja de la competencia es su capacidad de atracción: aquellos gobiernos eficientes se convierten en receptores de nuevos residentes y negocios. Los gobiernos deficientes deberán ajustar sus estructuras impositivas y de gasto para retener o volver a atraer empresas y residentes, es decir, imitan la conducta de los más eficientes.

Como puede observarse, este teorema descansa sobre tres supuestos importantes: siempre es posible la movilidad y esta se efectúa sin costo alguno, es decir, los costos de transacción son nulos, los agentes poseen información completa y existe un político benevolente que internaliza las externalidades. En las últimas décadas diversos autores han sometido a revisión la validez de estos supuestos y las ventajas que el teorema le atribuye a la descentralización.

Gemell (2013), proporciona evidencia de que los países que integran la OCDE han sido adversamente afectados por la descentralización del gasto, mientras que la descentralización de los ingresos ha tenido efectos favorables. Ma y Mao (2017), así como Lighthart y Van Oudheusden (2017) aportan evidencia en el sentido de que la descentralización sí tiene efectos sobre el crecimiento económico local.

⁴ Wiengest (2009) sostiene que un sistema federal que promueva la competencia genera incentivos fuertes donde la aplicación de las políticas asegura una economía local saludable

Sin embargo, también existen autores como Baskaran (2016) y Martínez-Vázquez (2016) que apuntan en la dirección contraria, señalando que mayor descentralización no se ha traducido en mejores servicios en los países que han emprendido este proceso. Es el caso de México: de acuerdo con Ramírez (2018), en México la descentralización no ha generado los resultados deseados en materia de disminuir las disparidades entre las entidades federativas.

Además de los cuestionamientos empíricos, las últimas décadas han presenciado el surgimiento de enfoques que parten precisamente del cuestionamiento de los supuestos del modelo clásico. Las críticas están dirigidas a la existencia de costos de transacción, a la distribución asimétrica de la información entre los actores y a la existencia de un planeador benevolente.

Sobre el primer grupo de críticas Caballero (2009) señala que *En un mundo con costes de transacción cero, el problema de la asignación de competencias, ingresos y gastos a las distintas haciendas se convierte en una cuestión baladí, pues como negociar no es costoso, los agentes llevarán a cabo todas las transacciones que permitan una asignación óptima*. De acuerdo con Caballero (2009) el federalismo fiscal clásico fracasa al dejar de lado la noción de costos de transacción. *En particular, se puede señalar que la teoría del federalismo fiscal no incorporaba todavía las nociones de costes de transacción (Coase, 1960) e instituciones (North, 1993) en el sentido de la Nueva Economía Institucional (Caballero, 2001, 2002)*.

En presencia de costos de transacción, no todos los pobladores serán capaces de migrar de una región a otra. Muchos grupos de pobladores no son capaces de escapar de la ineficiencia de los gobiernos tales como los pobres, los pequeños negocios o los ancianos quienes se convierten en los perdedores del proceso al quedar atrapados en una mezcla de malos servicios y altos impuestos. Existen además otros grupos cuyo costo de permanecer en una jurisdicción que no se ajusta a sus preferencias es más bajo que mudarse debido a las inversiones físicas que han realizado, por lo que a menudo entran en negociaciones con los gobiernos subnacionales (dejando de pagar una porción de sus impuestos, por ejemplo). En este sentido la tesis de Tiebout no se cumple para toda la sociedad, es decir, como señala Ramírez (2018) *no todos son capaces de votar con los pies*. Para el federalismo fiscal clásico, la trampa de inmovilidad en la que caen distintos sectores es considerada una externalidad que puede ser resuelta por el planificador central benevolente a través, por ejemplo, de transferencias monetarias.

La segunda generación de teorías económicas del federalismo (cooperativo, democrático, entre otros) sostiene que no hay razón natural para la existencia de un político benevolente y que la sola suposición de su existencia ignora que los funcionarios públicos electos tienen preferencias propias e intereses particulares que pueden contaminar la toma de decisiones. Además, el papel restringido que el teorema otorga al planificador central no incorpora la potencial inestabilidad del sistema federal a causa de problemas de riesgo moral⁵. Esto significa que los gobiernos subcentrales deben afrontar las consecuencias financieras totales de sus decisiones políticas, no

⁵ El riesgo moral es el incentivo que tiene un individuo o grupo para usar más recursos de los que hubiera utilizado en otro caso, porque sabe o cree saber, que otro individuo o grupo proveerá algunos o todos esos recursos.

deben gastar más de lo que recaudan, no pueden salvar a empresas de la quiebra y tampoco deben esperar que la federación lo haga de lo contrario se compromete la estabilidad de la federación.

El supuesto de información perfecta implica en este caso que los gobiernos subnacionales conocen a plenitud las preferencias de los pobladores y que estas preferencias se manifiestan mediante desplazamientos entre regiones. En el mismo sentido, supone que entre el gobierno central y los subnacionales la información se transmite sin costo. Ramírez (2018) señala también que la autonomía subnacional supone que los gobiernos son capaces de regular los mercados locales, adaptar el suministro de bienes y servicios públicos a las características locales así como establecer sus tasas impositivas para que denoten la demanda de servicios públicos. De acuerdo con Ruiz y García (2014), los modelos de la segunda generación asumen que los gobiernos descentralizados tienen habilidades limitadas y que las relaciones intergubernamentales son disfuncionales. Por esta razón, en esta literatura predominan análisis de situaciones donde hay problemas de incentivos e información asimétrica.

De esta forma la descentralización que se deriva del teorema enfrenta serios obstáculos. A decir de Rodden y Wibblens (2002), la descentralización acompañada del desarrollo de la capacidad tributaria autónoma de los gobiernos subnacionales es un requisito necesario para tener éxito, cuando el proceso se lleva a cabo a pesar de la escasez e irregular competencia en la recaudación de impuestos es imposible alcanzar la autonomía. Cuando se tiene una población empobrecida, una amplia movilidad del capital y no se cuenta con instituciones fuertes, la descentralización encontrará serias limitaciones.

1.3 El federalismo fiscal de segunda generación.

La respuesta al enfoque (neo) clásico se estructura bajo la sombrilla de la corriente institucionalista de la economía y propone un abordaje histórico-político y transaccional para explicar los problemas relacionados con el federalismo fiscal. El enfoque institucional económico está centrado en como las instituciones impactan la operación y resultados de intercambio y en como los incentivos institucionales están reflejados en el desarrollo de mercados. Las instituciones son descritas como limitaciones humanas que forman interacciones entre personas e incluyen tanto limitaciones formales tales como las reglas, leyes y constituciones, así como limitaciones informales como las normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta auto impuestos. Las organizaciones se definen como un grupo de individuos unidos por un propósito común para alcanzar los objetivos propuestos. Tanto las instituciones como las organizaciones cambian con el tiempo en formas interactivas diversas. Mientras que las instituciones determinan qué organización debe crearse y para qué propósito, las organizaciones tienen influencia a través de sus decisiones y operaciones sobre la evolución de las instituciones. Ambas pueden cambiar en respuesta a factores externos o cambios forzados (North, 1993)

En relación al federalismo, el enfoque institucionalista se ha agrupado en el llamado federalismo cooperativo. De acuerdo con (Caballero 2009), el federalismo cooperativo defiende una restricción

constitucional que obligue a que las políticas del gobierno central sean acordadas por unanimidad de los gobiernos subcentrales. El cooperativismo implica la revisión permanente de los arreglos normativos del federalismo. De esta forma, se reconoce que no existe un acuerdo ideal e inmutable, sino que los arreglos deben ser ajustados o, mejor dicho, negociados constantemente en función del momento histórico.

Esta corriente surge del análisis de los procesos históricos del federalismo americano. Como señala Rabell (2010), los Estados Unidos, como muchas naciones federalistas, se caracterizó por tener entidades federativas con mucho poder y autonomía frente al gobierno nacional durante el siglo XIX. Las amplias facultades de que gozaron para establecer sus impuestos y sus gastos promovió la competencia entre los estados así como una marcada defensa de la autonomía, el orgullo y la identidad regional. No obstante, la autonomía de que gozaron no fue producto de un proceso *limpio* sino que estuvo marcado por constantes negociaciones y renegociaciones entre el centro y los estados. Debe recordarse que hacia los años sesenta de aquel siglo once estados declararon su secesión de los Estados Unidos reclamando su derecho a conservar diversas prerrogativas que el gobierno central buscaba eliminar, entre ellas su derecho a la esclavitud. Las negociaciones derivaron en un conflicto armado de más de cuatro años.

Como resultado de las dos guerras mundiales y la crisis económica de 1929, el gobierno nacional adquirió mayores responsabilidades en el siglo XX (Kincaid, 1990), el establecimiento de programas sociales y las nuevas políticas macroeconómicas de corte interventor marcaron el rumbo en favor del gobierno central (Grodzins, 1966; Elazar, 1984). John Kincaid (1990), señala que *el federalismo cooperativo, representó la concepción reinante del federalismo americano de 1954 a 1978, fue una respuesta política a los cambios de política pública de los fallos del mercado, efectos de la posguerra, racismo, pobreza urbana, movimientos del medio ambiente y derechos individuales. Al tener la equidad social como objetivo principal, el federalismo cooperativo cambió significativamente la sociedad Americana, pero cuando las condiciones bajo la cooperación cambiaron durante los setentas, la presión para expandir el poder nacional inherente al federalismo cooperativo dio paso al federalismo coercitivo en el cual el gobierno federal reduce su confianza en las herramientas fiscales para estimular las políticas de cooperación intergubernamentales y aumentar su confianza en herramientas regulatorias para asegurar la supremacía de las políticas federales. La erosión del poder fiscal y de los límites constitucionales y políticos sobre las regulaciones federales en los setentas y ochentas han producido un sistema más coercitivo de mandamientos federales sobre autoridades estatales y locales, así como mandatos infundados sobre gobiernos estatales y locales.*

Este enfoque histórico muestra que las condiciones políticas (incluidas las condiciones políticas externas) tienen influencia sobre las características de un acuerdo federal, pero también el contenido del acuerdo, al generar ganadores y perdedores, conduce a desequilibrios económico-políticos que deben resolverse mediante ajustes normativos constantes. Los acuerdos son entonces, producto de la pugna entre los órdenes locales que buscan mayor autonomía y poder (también llamada descentralización) y el orden federal que busca controlar las decisiones fundamentales en el rumbo del acuerdo (también llamada centralización). El conflicto se dirime en

negociaciones constantes influidas también por condiciones externas al acuerdo. Los modelos de la segunda generación enfatizan la existencia de equilibrios económico-políticos en el federalismo fiscal.

Weingast (2014) señala que los modelos de la segunda generación tienden a explicar las dinámicas de las instituciones fiscales con base en consideraciones sobre el funcionamiento de las democracias⁶. Así, se asume, de manera explícita, que las decisiones de los hacedores de políticas quedan restringidas por consideraciones económicas y políticas. Por tanto, los incentivos económicos y políticos proveen criterios de decisión pública igualmente importantes.

La agenda de investigación de la segunda generación de teorías del federalismo fiscal (el federalismo cooperativo incluido) incorpora las relaciones entre instituciones y reconoce los incentivos particulares de los agentes políticos. Así, la descentralización puede favorecer la eficiencia cuando logra alinear los intereses particulares de los agentes involucrados y no como resultado de la competencia entre jurisdicciones.

Bardhan, (2002), señala que el enfoque institucional aplicado a la cuestión del federalismo permite incorporar en el análisis, nuevos elementos que el tradicional federalismo fiscal desplazaba de la agenda de investigación de los economistas, apuntando hacia la endogeneidad de la relación bidireccional entre descentralización y cambio político-económico. Caballero (2009) señala, por ejemplo, que debido a la existencia de mayorías políticas diferentes y a la imperfección de los sistemas electorales, un gobierno dividido —entendido como aquel en el que un gobierno central no controla los gobiernos regionales— permite ganancias de utilidad social cuando hay mayorías regionales que son minorías nacionales, de forma que los electores perdedores nacionales son compensados como ganadores parciales a nivel regional.

El institucionalismo reconoce también que las diferencias geográficas, la diversidad económica, las disparidades regionales de preferencias y las variaciones en la historia local hacen que la formación descentralizada de la política pública sea más eficiente y que ésta puede ser el mejor camino para crear incentivos en los políticos para que diferencien adecuadamente entre las necesidades de diferentes grupos de ciudadanos (Caballero 2009).

Es importante hacer la siguiente distinción: mientras el federalismo fiscal clásico considera que la descentralización es el mejor camino para diferenciar las políticas públicas debido a que los gobiernos locales conocen las preferencias de sus pobladores y que éstos las manifiestan migrando, los modelos de segunda generación parten del reconocimiento de las diferencias históricas, económicas y políticas y que las administraciones locales deberán adecuarse a esas necesidades que se modifican con el tiempo. En otras palabras *desconocen* las preferencias y ajustan sus políticas permanentemente para tratar de identificarlas.

⁶ El federalismo democrático reclama que las políticas del gobierno central sean apoyadas por una mayoría simple de gobiernos subcentrales (Caballero 2009)

Otra diferencia sustancial, es que no suponen el *voto con los pies* sino que en el institucionalismo, los procesos electorales constituyen un fuerte incentivo (no el único) para asegurar que las políticas se ajustan a la realidad local. En este sentido, de acuerdo con (Rodden, 2006) el modelo de partidos, la organización legislativa y las reglas electorales constituyen parte de la matriz institucional sobre la que se articula la fórmula federal, y cabe asumir que los políticos están motivados también por incentivos electorales.

Un tema central en el análisis del federalismo es la estabilidad de los acuerdos. La correlación de fuerzas de los acuerdos fiscales se expresa en la proporción que cada grupo recibe del tributo recaudado. Sin embargo, a efecto de garantizar la estabilidad político-económica, los perdedores deben ser compensados a través de algún mecanismo de transferencia de recursos. En este contexto, una parte importante de los modelos se han enfocado en analizar los beneficios y costos de la descentralización fiscal y la eficiencia en la administración de las transferencias (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). En tales estudios, las instituciones políticas son particularmente relevantes, debido a que inducen incentivos y criterios para la toma de decisiones públicas.

En las economías donde prevalece el federalismo fiscal, los distintos niveles de gobierno deben coordinarse para distribuir las transferencias intergubernamentales. En la corriente institucional se acepta que esta distribución, si bien depende de principios económicos, sea definida con base en equilibrios político-económicos a nivel local. Por esta razón, el análisis de las transferencias y sus efectos sobre el desarrollo debe realizarse considerando que las decisiones de asignación de los recursos públicos dependen de la existencia de instituciones políticas y económicas. Ruiz y García (2014) señalan que los criterios políticos han sido importantes en la construcción del federalismo fiscal mexicano. En el mismo sentido Weingast (2014) indica que el sistema político autoritario en México indujo un sistema fiscal centralizado, donde el gobierno federal planeaba la mayor parte de los ingresos y financiaba la mayor parte de los gastos estatales y locales mediante transferencias.

La estabilidad de los acuerdos y su duración en el tiempo también tienen relación con los costos. El nuevo institucionalismo ha incorporado la noción de *path dependence* o *dependencia de la senda* según la cual, una vez iniciada una senda, los costes de revertirla tienden a ser muy altos (Pierson, 2000). Según esta concepción la probabilidad de etapas que reafirmen la senda aumenta cuanto mayor sea el número de etapas que se hayan producido en esa senda. La incorporación de este concepto al análisis reafirma la centralidad de los procesos históricos. De acuerdo con Caballero (2009), la existencia de *path dependence* implica que los mercados son imperfectos y están caracterizados por altos costes de transacción. Ello significa en primer lugar que los costos de cambiar de una situación a otra tienden a incrementarse considerablemente con el paso del tiempo y, en segundo lugar, las secuencias temporales de los procesos son relevantes, de modo que como señala Caballero (2009) *el cuándo suceden las cosas tiene importancia*. El federalismo entonces presenta baja flexibilidad dado que es difícil escapar de la influencia de la senda por lo que las negociaciones se vuelven costosas y el cambio institucional es sumamente lento. Ello implica también que se incremente la posibilidad de sostener en el tiempo un acuerdo ineficiente. El proceso es entonces esencialmente histórico.

Así entonces la estabilidad de un sistema federalista depende de la correlación de fuerzas descentralizadoras, (cuando las regiones consideran que los costes de federarse superan a los beneficios), fuerzas centralizadoras (cuando el gobierno central invade a los subcentrales al identificar que éstos no cooperan y actúan como free-riders) y de los costos que impliquen las distintas etapas que un acuerdo ha recorrido. Este enfoque institucional desborda los modelos de estricta elección racional, permitiendo incorporar en el análisis procesos políticos, históricos y culturales en un marco teórico sólidamente integrado, sin por ello negar la validez de los modelos racionales para cierto tipo de decisiones y situaciones.

1.4 El federalismo fiscal en la práctica.

Bajo la perspectiva del federalismo fiscal clásico, la estructura ideal sería aquella en la que cada entidad tiene el derecho de imponer todo tipo de contribuciones para financiar sus gastos. El ejemplo más parecido y típico de este sistema es el de los Estados Unidos y sus impuestos sobre el ingreso de las corporaciones que crean incentivos para cambiar la asignación geográfica de recursos con el resultado de producir lo que Rabell (2010) llama *exportación fiscal*. Existen otros acuerdos federalistas en los que el orden federal mantiene el control sobre la mayor parte de los impuestos y los estados tienen acceso a los recursos al imponer tasas adicionales a las ya establecidas por el gobierno central. Alemania se halla en esos casos.

Sin embargo la totalidad de los países federalistas conservan algún grado de coordinación fiscal en el que los gobiernos locales ceden al orden federal la potestad de cobrar los impuestos que les son devueltos en forma de transferencias. En este sistema la recaudación impositiva se reúne en un fondo nacional y, después, se otorga a los estados mediante una fórmula que pueda contener variables económicas, políticas o administrativas. En este último caso cuestiones de equidad pueden ser incluidas como sería el ejemplo del sistema de coordinación fiscal en México y Australia.

La principal diferencia entre la concepción clásica y los acuerdos reales es que, en los hechos, al organizar sus estructuras de ingresos y gastos los gobiernos federalistas buscan limitar las distorsiones que la migración puede provocar.

Como hemos señalado el federalismo fiscal clásico identifica tres funciones principales de los gobiernos: la estabilización, la distribución del ingreso y la provisión de bienes. La estabilización se refiere al control monetario, seguridad nacional, comercio exterior, entre otros, que rebasan las capacidades individuales de los miembros y cuya provisión es más eficiente en el nivel agregado. Si los niveles inferiores pudieran crear dinero, por ejemplo, entonces podría aparecer el incentivo de financiar programas locales con nocivas consecuencias sobre los precios generales.

La distribución del ingreso y fortalecimiento del mercado común también aumenta su eficiencia cuando es ejecutada por el orden agregado. Oates (1990) señala que hay serias objeciones para que los gobiernos subnacionales apliquen medidas sociales enteramente locales, pues los incentivos creados por los programas sociales pueden afectar la movilidad de familias a través de

jurisdicciones. Un programa social atractivo crearía incentivos para que familias pobres de otras entidades se mudaran a dicha jurisdicción y las familias ricas tendrían el incentivo de salirse con la consecuencia de crear un déficit fiscal. Al respecto, existe evidencia, al menos en Estados Unidos, de que la movilidad de familias pobres entre estados ha desanimado a los gobiernos para aplicar políticas sociales (Brown y Oates 1987).

Como ya se ha señalado, en razón de la proximidad de los gobiernos locales con los ciudadanos, el enfoque clásico considera que la provisión de bienes y servicios es más eficiente cuando es llevada a cabo por los gobiernos subnacionales.

Una vez que las atribuciones gubernamentales han sido definidas se procede a delimitar el sistema de ingresos. Sobre este punto, Rabell (2010) expone que un sistema fiscal óptimo es aquel en el cual el gobierno central se apoya en impuestos con bases fiscales de alta movilidad como los impuestos sobre ingresos, mientras que los gobiernos locales obtienen ingresos sobre bases fiscales inmóviles como el impuesto sobre la propiedad, derechos, contribuciones o aprovechamientos. Si los gobiernos regionales o locales administraran los impuestos al ingreso se establecerían incentivos económicos para migrar (para ciudadanos de ingresos altos y bajos) lo cual lleva a distorsiones en decisiones de ubicación y la incapacidad de lograr objetivos eficientes para distribuir el ingreso. En consecuencia los niveles inferiores de gobierno deben evitar impuestos sobre bases fiscales altamente móviles

Las bases fiscales que se encuentran distribuidas en forma desigual a lo largo de las entidades deben ser centralizadas. El propósito principal consiste en evitar desigualdades en ingreso entre gobiernos inferiores. Por ejemplo: los impuestos sobre recursos naturales, los cuales se concentran en ciertas áreas, deben ser recaudados por el gobierno nacional para evitar que las áreas de procedencia tengan ingresos excesivos en comparación de las demás. Los impuestos por uso de servicios o derechos son apropiados en todos los órdenes de gobierno pero, son particularmente atractivos en niveles altamente descentralizados de gobierno. Su atractivo al nivel local proviene de la ausencia de incentivos económicos con relación a la ubicación.

Brennan y Buchanan (1980) se oponen a este sistema de distribución de potestades fiscales así como a las estructuras de transferencias que de ellos se derivan en razón de que lo consideran una forma de *monopolio fiscal*. En particular ellos señalan que: *los programas de ingresos compartidos no son deseables porque alteran el principal propósito del federalismo el cual consiste en fomentar la competencia entre las jurisdicciones.*

1.5 Contratos y transferencias.

Dependiendo de cómo se distribuyan las bases fiscales, las potestades tributarias darán origen a diferencias entre los ingresos que obtiene cada orden de gobierno, pero también entre gobiernos del mismo orden. Llamamos a las primeras *inequidad vertical* y a las segundas *inequidad horizontal*. Para corregirlas, los gobiernos diseñan esquemas de transferencias o fondos intergubernamentales con fines distributivos.

El diseño de transferencias frecuentemente distingue entre condicionadas y libres (no se excluye su combinación). Las transferencias condicionadas se utilizan para inducir actividades específicas. La jurisdicción receptora de la transferencia tiene que aplicar los fondos recibidos únicamente para las finalidades establecidas por el gobierno que los otorga⁷. Las transferencias libres, pueden ser aplicadas conforme el receptor lo decida. Las primeras tienen un enfoque compensatorio y distributivo, mientras que las segundas buscan resarcir a los miembros por los ingresos que hubiesen percibido de haber recaudado ellos mismo los impuestos.

Las transferencias fiscales intergubernamentales establecen relaciones particulares entre gobiernos y la forma en que son asignadas tiene importantes implicaciones sobre la estabilidad y funcionamiento del acuerdo federalista.

De acuerdo con Ruiz y García (2013), cuando un país define su sistema de transferencias, está discutiendo simultáneamente un asunto técnico y político. Es técnico en tanto que se deben establecer los criterios económicos y las fórmulas para la distribución de los recursos financieros. Pero también es un asunto político en tanto que actores o partidos políticos buscarán obtener un beneficio político o electoral.

Este fenómeno ha sido analizado bajo la óptica institucionalista del problema del *agente y el principal*. Gallagher (1998) aplica este modelo a las relaciones fiscales intergubernamentales. En esencia los gobiernos locales operan bajo los mandatos del gobierno central. Este último gobierno, como el principal, decide los programas y bienes que serán asignados al nivel local. En este enfoque los gobiernos locales operan bajo las instrucciones del nacional fungiendo como agentes. Gallagher (1998) menciona que, a pesar de que las autoridades locales sean electas, éstas no serán capaces de ofrecer los servicios demandados en razón de sus poderes y recursos limitados. Estas jurisdicciones tienen que proveer aquellos servicios financiados y aprobados por el gobierno nacional.

El principal se comporta para evitar los problemas de asimetría de información y modificación de objetivos que surgen entre el principal y agentes. Los agentes por lo general tienen mejor información sobre la infraestructura local, desarrollo económico en la región y las necesidades locales que pueden diferir de los objetivos centrales, por lo que actuarán tratando de ejercer los recursos conforme sus intereses. El problema fundamental con estos modelos proviene de los objetivos diferentes que tienen las partes. En particular el principal debe intentar establecer recompensas monetarias (o punitivos) para garantizar que los agentes sigan los deseos del principal y no se salgan de los acuerdos. Además, las diferencias en la distribución del ingreso entre regiones, el poder relativo de los grupos de presión y el tipo de bienes públicos otorgados afectan los acuerdos entre las agendas de los gobiernos nacionales y locales. Las relaciones que se establecen entre gobiernos a través de las transferencias condicionadas se ajustan a esta

⁷ Además pueden incorporar requerimientos de conducta o mezcla de recursos. Cuando estos fondos son otorgados sin condiciones fiscales se les conoce como transferencias condicionales limpias. Esto significa que la cantidad de la transferencia no cambiará ante cambios que puedan existir en los ingresos o egresos del gobierno receptor.

descripción. La normatividad que acompaña la transferencia hace las veces de contrato entre agente y principal. El análisis del cumplimiento de la regla resulta útil para entender las consecuencias económicas y políticas de las relaciones fiscales intergubernamentales⁸.

Las transferencias libres no podrían ser capturadas por este enfoque en tanto no existe un contrato específico para su uso. De acuerdo con Rabell (2010) la *teoría de los contratos incompletos*⁹ ofrece una mejor perspectiva para analizar el comportamiento de las transferencias libres. De acuerdo con él, en el contexto de los contratos incompletos, los gobiernos buscan activamente una posición de poder sobre sus socios contractuales para poder influenciar las relaciones intergubernamentales. En esta panorámica, las transferencias libres se convierten en un importante mecanismo para ganar dicho poder. Desde el punto de vista de la evolución del federalismo, las transferencias libres no pueden considerarse como un acuerdo neutral ya que en realidad son un mecanismo de control poderoso.

Debe ponerse atención en que, en el contexto del federalismo, la normatividad para la distribución de transferencias hace las veces de contrato imperfecto. El conflicto central radica en que las partes aprovecharán la información que poseen para imponer la forma del contrato que resultará incompleto y cuyas imperfecciones se manifestarán con el tiempo y obligarán a una revisión permanente del mismo.

No solamente los programas de transferencias se representan mediante este modelo sino también la normatividad de mayor nivel como la constitución nacional. La constitución representa el dominio legal en el cual las responsabilidades de las jurisdicciones no están fijas para siempre, dejando espacio para conflictos sobre la interpretación y significado de los artículos (o contratos). Lo incompleto de la constitución adiciona un nuevo factor a los acuerdos intergubernamentales lo cual otorga más poder al gobierno nacional sobre los estados Rabell (2010)

La teoría en cuestión considera que los programas de transferencias representan un mecanismo que produce dependencia fiscal y política de los estados beneficiados por este financiamiento. Además es útil para analizar las razones de porque tanto el gobierno nacional como los estados tienen incentivos para mantener opciones inciertas frente al futuro o los efectos de eventos impredecibles. Las relaciones fiscales intergubernamentales estarán siempre en negociación y el

⁸ En el caso de México las transferencias condicionadas distribuidas a través del Ramo 33 se acompañan de Lineamientos o Reglas de Operación y funcionamiento, el análisis del cumplimiento de esas Reglas es la base de la revisión fiscal y las auditorías.

⁹ El modelo de los Contratos Incompletos se basa en la necesidad de celebrar convenios entre diferentes partes que no tienen la posibilidad de predecir el futuro en forma precisa (Williamson, 1975; y, Hart y Moore, 1998). Un contrato completo sería posible en el caso de que las partes pudieran observar todas las acciones y eventos sin error o incertidumbre, conocer eventos futuros o identificar circunstancias futuras sin incurrir en costos. Estos serían contratos que no tendrían que ser revisados en ningún momento en el futuro. Dado que los contratos son imperfectos deben revisarse permanentemente.

acuerdo original será modificado de acuerdo a las nuevas circunstancias y costos de renegociación¹⁰.

De ahí que la mayor parte de los estudios centren su atención en los mecanismos para asignar las transferencias. El mecanismo de distribución principal es a través de fórmulas que incorporan criterios distributivos, resarcitorios, o que premian el esfuerzo fiscal. Estas fórmulas no son otra cosa que la concreción de los acuerdos federalistas (o contratos) y reflejan la correlación de fuerza entre los miembros así como los valores políticos de la coyuntura histórica en que son discutidas.

El proceso presupuestario y de negociación legislativa en que se dan las asignaciones también ha sido objeto de análisis. Weingast (1981) al centrarse en la etapa parlamentaria del presupuesto considera que, dado que el congreso se encuentra representado por distritos geográficos, los resultados de sus decisiones, podrían dar origen a situaciones ineficientes (desde el punto de vista de Pareto). Los legisladores buscan otorgar más recursos a los programas en los cuales los beneficios se dan a los ciudadanos de sus distritos geográficos, mientras que los costos se dispersan a lo largo de todos los ciudadanos a través de los impuestos generales¹¹. Ello conduce a situaciones en las que los gobiernos gastan más recursos de los que disponen confiados en que, a través de cabildos legislativos, sus déficits serán cubiertos con recursos provenientes de impuestos generales conduciendo a situaciones ineficientes crónicas.

Existe cierta evidencia de las transferencias condicionadas tienden a aumentar los gastos del servicio público seleccionado en una proporción mayor en comparación con una cantidad igual de transferencias libres, ver Fisher (1996) y Gramlich (1997). En el mismo sentido, hay evidencia de que la transferencia condicionada puede incentivar a largo plazo que las jurisdicciones receptoras aumenten sus ingresos propios para soportar los nuevos gastos o servicios inducidos por los ingresos extraordinarios. Esta situación en particular se le conoce como el efecto de *papel mata moscas* (*flypaper effect*) descrito por Hines y Thaler (1995).

¹⁰ Para Rabell (2010) las negociaciones que dan origen al sistema de coordinación fiscal en México son un fiel reflejo de los conceptos vertidos en las teorías anteriores. En principio parece que la federación, como el principal, ejerce su influencia para determinar las reglas de la coordinación fiscal e influir en las políticas financieras y de gasto de las entidades. Sin embargo, el autor reconoce que al analizar con detenimiento los acuerdos particulares con cada uno de los estados, así como la posible colusión que pueda aparecer en el Sistema –por ejemplo los intentos de la Conferencia de Gobernadores–, se aprecian esfuerzos que contradicen los lineamientos generales ya vertidos. En este sentido los modelos del Principal y el Agente, así como el de los Contratos Incompletos, tendrán que considerar que los agentes pueden presentar conductas diferentes en atención a sus circunstancias particulares o formar coaliciones entre ellos obligando al Principal a presentar diferentes estrategias, bajo el mismo sistema fiscal, para continuar con el monopolio del federalismo fiscal.

¹¹ Rabell (2010) advierte que los procesos presupuestarios simples crean el incentivo de gastar de más. Jurisdicciones menos desarrolladas, con instituciones presupuestarias limitadas, tendrán el incentivo de gastar de más en comparación con aquellas jurisdicciones con mejores instituciones que ocasionan controles más eficientes sobre la administración de recursos.

Las transferencias condicionadas que incluyen variables de esfuerzo fiscal limitan la fungibilidad¹² de las transferencias tal y como lo reporta Break (1980) y Nice-Fredericksen (1995). De esta forma, una jurisdicción con mayor esfuerzo fiscal obtendrá mayores proporciones de los recursos financieros manteniendo iguales los demás factores incluidos en la fórmula de otorgamiento creando el incentivo para que todas las entidades aumenten su esfuerzo.

En relación a las transferencias libres, la discusión resulta más compleja. El federalismo fiscal clásico exige que los gastos se efectúen conforme las preferencias locales, las cuales solo son (o son mejor) conocidas por los gobiernos locales, de ahí que ellos deben disponer de la información y la capacidad para ejercer atinadamente estos recursos. Bajo esa perspectiva, todas las transferencias deberían ser libres. De hecho Oates (1999) menciona que los programas de transferencias libres del gobierno central a los subnacionales representan el mecanismo ideal para combinar los beneficios de la centralización impositiva y la descentralización de gastos. Sin embargo, Bird (2000) menciona que: *a menos que los aumentos en transferencias vayan atados por una contribución local (sin importar que sea una contribución pequeña en una comunidad pobre) la eficiencia total de los beneficios de la descentralización probablemente no se realizarán.*

En el mismo sentido Oates (1999) menciona que *la continua y pesada confianza de las provincias, estados y gobiernos locales en las transferencias del centro reducen los incentivos sobre el proceso de toma responsable de decisiones fiscales; éstas se convierten en el resultado de negociaciones políticas entre el centro y las autoridades locales y no el resultado de considerar los beneficios y costos de posibles programas públicos.* Por su parte Rabell (2010) señala que la mayor preocupación ha sido la dependencia fiscal que las transferencias libres pueden crear cuando no existen elementos de capacidad o esfuerzo fiscal.¹³

De acuerdo con Ramírez (2018), el problema central con las transferencias es que puede generar una asistencia que pasa de ser temporal a permanente sin lograr la autosuficiencia local e incluso ampliando la dependencia de localidades y regiones por los apoyos que devienen del poder central. Es decir las transferencias pueden, en los hechos, debilitar a los gobiernos en lugar de fortalecerlos.

Ante este hecho, en los últimos años se ha optado por medidas de descentralización de las potestades sobre el gasto pero también de las de ingreso. De hecho, una de las diferencias importantes entre un sistema de coordinación y otro, está dada por el grado de descentralización del acuerdo. La recomendación del modelo clásico es que entre más profunda sea la descentralización, es decir, entre más actividades e ingresos se hallen en poder de los órdenes locales, más pronto se manifestarán las preferencias ciudadanas y se impulsará la competencia entre jurisdicciones. De acuerdo con IILSEN (2010), los estudios de inicios de siglo parten del

¹² De acuerdo con Rabell (2010) la fungibilidad es la habilidad de aplicar el dinero de la transferencia como un sustituto de ingresos por el gobierno receptor que tenía planeado utilizarla de otra forma; el ingreso propio del receptor puede ser gastado en otro programa o reducir sus impuestos.

¹³ De acuerdo con el propio Rabell (2010) el esfuerzo fiscal es la capacidad de un gobierno para generar ingresos propios

supuesto de que el sistema federal implica descentralización total y que lo que se observa en el mundo es una descentralización administrativa. IILSEN (2010), diferencia la descentralización fiscal directa, (cuando los gobiernos estatales o municipales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios impuestos y desarrollan funciones de gasto) de la simple gestión administrativa, que ocurre cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal¹⁴.

Debe señalarse que también existe evidencia empírica en el sentido de que no necesariamente un déficit fiscal vertical está asociado a jurisdicciones fiscales reducidas. De Mello (1999) analizó los efectos de algunos índices sobre descentralización (gasto de gobiernos subnacionales, autonomía fiscal, dependencia fiscal y transferencias intergubernamentales) y sobre los presupuestos nacionales en dos muestras de naciones pertenecientes a la OCDE y fuera de la misma. Los miembros de la OCDE mejoraron sus resultados fiscales como consecuencia de una menor autonomía fiscal al nivel subnacional y mayor déficit fiscal verticales.

Debe considerarse también que dado el carácter móvil de las bases gravables es difícil que la descentralización de ingresos no conduzca a una distorsión espacial de la actividad económica. El problema radica en que mientras los gobiernos locales controlen únicamente los impuestos que son considerados eficientes (como el impuesto sobre la propiedad) los ingresos no serían suficientes para cubrir sus gastos. Finalmente está el tema de las bases fiscales desiguales a través de jurisdicciones que justifica el establecimiento de programas de compensación fiscal para apoyar gobiernos fiscalmente débiles.

De esta forma el orden central aparece como ganador en los acuerdos federalistas pues adquiere la facultad de tomar las decisiones sustanciales de la actividad económica y los gobiernos locales se repliegan a la función de meros resortes administrativos para la provisión de bienes y servicios.

El enfoque institucional del federalismo apuesta también por la descentralización pero difiere del federalismo fiscal clásico en la métrica que debe determinar la asignación de facultades al poder central. Desde esta perspectiva, el nivel de descentralización, que no es otra cosa sino el grado de reparto de atribuciones entre el orden central y los gobiernos federados, puede ser analizado como un problema de asignación en los derechos de control bajo contratos incompletos, es decir debe revisarse continuamente.

Al contrario de los argumentos en favor de la descentralización, existe teoría y estudios empíricos que demuestran los resultados opuestos. Además, Careaga y Weingast (2000) puntualizan que a mayor descentralización en promedio aumenta la inflación y la corrupción.

¹⁴ La visión administrativa de la descentralización tiene un fundamento empírico sustentado en las experiencias de los modelos de gobierno central promotor del desarrollo (aunque de corte autoritario en lo político).

Al respecto, Heng-fu Zou y sus colegas encontraron una relación negativa entre desarrollo económico y descentralización fiscal en dos estudios diferentes. En el primero examinaron una muestra de cuarenta y seis países en el período de 1970-89 (Davoodi y Zou, 1998) y en el segundo consideraron el crecimiento de las provincias en China (Zhang y Zou, 1998). Además, Dillinger y Web (1999) argumentan que la mayor descentralización fiscal en Brasil provocó la crisis presupuestal y financiera de mediados de los noventa. Estos últimos señalan que *cuando las autoridades sub-nacionales tienen mayor autonomía frente al centro, las acciones racionales individuales de estos líderes pueden acumular resultados ineficientes al nivel nacional. Por ejemplo, los líderes regionales pueden encarar incentivos políticos para crear barreras a la movilidad inter-jurisdiccional e imponer costos importantes a otras jurisdicciones. En adición, los bienes públicos que tienen desbordes inter-jurisdiccionales pueden ser ofrecidos en menor escala.* México en los últimos años ha presenciado serias crisis presupuestales a nivel local derivadas del incremento indiscriminado del gasto en los gobiernos locales (a los que en décadas anteriores se les devolvieron facultades de gasto) así como de graves casos de corrupción.

En el lado opuesto, la nueva visión de la descentralización es compatible con los enfoques de devolución del poder a la sociedad civil, particularmente en los regímenes de gobierno que han adoptado el federalismo. Weingest (2014) muestra que la discusión está lejos de concluir cuando señala que algunos elementos de la centralización son positivos al desarrollo económico como la redistribución del ingreso y la eficiencia en la recaudación. Sin embargo, señala también que la condición de eficiencia en la recaudación conduce a que el centro tenga más poder y capacidad de mantenerlo con nocivos efectos sobre la democracia. Derivado de lo anterior, parece que en algunos países se deben generar contextos adecuados antes de optar por la descentralización.

En pocas palabras no existe una conclusión sobre qué grado de descentralización es el adecuado. Por un lado existe evidencia de consecuencias positivas pero también hay evidencia de resultados indeseables. No obstante, la interpretación apropiada es quizá la de compatibilizar la descentralización con el centralismo.

1.6 Conclusiones.

El federalismo es un acuerdo político mediante el cual entidades autónomas se unen bajo un orden común para resolver conflictos comunes pero que los rebasan en lo individual. Al unirse, ceden parte de su soberanía y de su poder y crean un orden de poder nuevo: el Estado Federal. Uno de los temas centrales es la división de tareas entre los órdenes de gobierno que forman la unión, particularmente los temas relacionados con la distribución de recursos públicos con los que han de cumplir los acuerdos. Es este el tema central del federalismo fiscal.

En el federalismo fiscal los distintos órdenes de gobierno deben asumir *de manera coordinada* cómo han de distribuirse los recursos públicos. Qué orden de gobierno será responsable de recaudar cada tipo de impuesto así como quién se hará cargo de proveer los bienes y servicios. Se trata de un mecanismo para establecer los principios económicos y las fórmulas técnicas para la distribución, pero también es una forma de acuerdo político.

En el federalismo fiscal entonces, de acuerdo a los valores históricos y a la correlación de fuerzas entre los grupos de poder, se definen los principios económicos y las fórmulas técnicas para la distribución de recursos públicos. Los acuerdos alcanzados son expresados en última instancia en las leyes y reglamentos que normarán la distribución por un tiempo hasta que los valores y la correlación de fuerzas se modifiquen y obliguen a una nueva negociación del acuerdo.

De esta forma, el federalismo fiscal debe ser analizado bajo una perspectiva histórica, despojado de una visión en la que los gobiernos involucrados respetan las soberanías de sus contrapartes sino que se asume que la autoridad sobre impuestos, gastos, endeudamiento y decisiones políticas puede ser *turbia, disputada y frecuentemente renegociada entre gobiernos* (Rodden, 2006b).

El federalismo moderno es la búsqueda del equilibrio de fuerzas entre dos grupos que se necesitan unos a otros y que deben negociar sus ingresos y sus gastos. De aquí que la modalidad de las negociaciones y las relaciones institucionales que de ellas se derivan deben ser objeto de análisis permanente. Wibbels (2005) estudia cómo la fórmula institucional del federalismo afecta a las capacidades de realizar reformas de política económica en los países en desarrollo, y cómo muchas reformas de mercado son función de un proceso constante de negociación entre líderes nacionales y regionales que luchan por la supervivencia política. Este proceso aparece caracterizado por factores como los intereses electorales, el modelo de relaciones fiscales, la representación de las regiones en la política nacional y la influencia de los líderes nacionales de los partidos en los niveles regionales.

El sistema nacional de coordinación fiscal vigente en México es el resultado de sucesivas negociaciones que se remontan por lo menos al siglo XIX. El federalismo fiscal mexicano surge descentralizado pero ha avanzado sostenidamente a lo largo de siglo y medio hacia una importante concentración de los ingresos y el poder en el orden federal. Es hasta finales del siglo pasado, en 1980, cuando esa concentración alcanza su punto más alto. El nuevo orden fiscal establecido en el país al inicio del periodo neoliberal, en la práctica, tuvo avances marginales que no han sido capaces de cambiar la fisonomía productiva de ciertas regiones, entidades federativas y municipios; tampoco se ha logrado avanzar en materia de bienestar pues en aquellos lugares en los cuales la pobreza y la inequidad del ingreso eran un problema, lo siguen siendo.

Al análisis de la ruta seguida por el federalismo mexicano dirigiremos los esfuerzos en las siguientes líneas.

Capítulo 2

El Federalismo Fiscal Mexicano.

2.1 El origen del federalismo fiscal mexicano

De acuerdo con Jauregui (1998), al término de la dominación española, el viejo virreinato de Nueva España era una *economía fragmentada*: primero por una fuga de capitales que había iniciado a finales de los 1700s, segundo por el deterioro y destrucción de caminos producto de la guerra independentista y, finalmente por el hecho de que desde antes del conflicto las regiones habían dejado de enviar recursos a la Ciudad de México y durante él habían gozado de una importante autonomía financiera.

El tránsito de la monarquía a una nación independiente planteaba problemas de legitimidad en quién y cómo se gobernaría y, por tanto, quién era el depositario de las rentas públicas e impuestos. De la misma forma, la legitimidad en el cobro del tributo no era clara, pues muchos actores políticos que sobrevivieron al conflicto como la Iglesia y los ayuntamientos empujaban a la clase política a conservar el esquema administrativo de la monarquía (como finalmente ocurrió).

La debilidad financiera de la nueva nación duro más de sesenta años y fue ocasionada por al menos tres aspectos relevantes: diversos conflictos políticos separatistas en el norte y sur de México así como las guerras con Francia y Estados Unidos obligaron a elevar fuertemente el gasto militar¹⁵; la prevalencia del alcabala como principal ingreso de las entidades impidió la puesta en marcha de reformas fiscales que hubiesen fortalecido los ingresos de la federación; por último las constantes coaliciones que formaron las provincias (más adelante entidades) con los grupos de empresarios (y en algunos momentos la Iglesia) en contra del gobierno federal debilitaron su legitimidad y uno tras otro frenaron los intentos por establecer un esquema fiscal más sólido y moderno.

Jáuregui (1998) señala que los grupos que apoyaron el esfuerzo independentista –comerciantes, militares, clero y burócratas virreinales que no habían emigrado con la independencia– formaron parte del gobierno de Agustín de Iturbide y la estrategia fiscal que aplicaron entre septiembre de 1821 y febrero de 1823 atendió fundamentalmente a sus intereses mediante la reducción de impuestos y el incremento de algunos gastos pues consideraban que la carga impositiva establecida por la Corona era demasiado alta. Carmagnani (1983) señala que se dispuso la eliminación de todos los impuestos creados para financiar la guerra y se redujeron otros como la alcabala que pasó de 16 a 6%, se consolidaron diversos impuestos mineros a un solo impuesto *ad valorem* y se redujeron tarifas. En unos cuantos meses el nuevo imperio había enfrentado un serio

¹⁵ Cárdenas (2015) señala que es la debilidad de las finanzas públicas la que favoreció que emigrantes extranjeros establecidos en el norte de Coahuila (Texas) operaran su anexionismo a los Estados Unidos y que esta misma debilidad fue aprovechada por gobiernos extranjeros para iniciar las guerras subsecuentes que llevaron a la pérdida de la mitad del territorio.

déficit que lo obligó a endeudarse. Se observa entonces que México nace con una baja carga tributaria.

Esta estrategia provocó que pronto la reducción de gastos fuera resentida por las provincias y éstas a través del Congreso iniciaron una guerra con Iturbide para impedir nuevos impuestos y boicotear el pago de los vigentes¹⁶. Por ejemplo, de acuerdo con Hernández (2010) el Congreso pospuso sistemáticamente la promulgación de la Constitución y la provisión de las fuentes fiscales mínimas para que el gobierno pudiera operar a fin de mantener a Iturbide en condición ilegítima y debilitarlo. Éste respondió disolviendo el Congreso el 31 de octubre de 1822, lo que a su vez condujo a rebeliones en diversos estados, Veracruz en particular, donde Antonio López de Santa Anna, tras haber sido removido de la guarnición de Veracruz detuvo los flujos de ingresos fiscales del puerto hacia la Ciudad, lo que sumado al hecho de que entre enero y marzo de 1823 los ingresos fiscales no rebasaron los 150 mil pesos debido a la negativa generalizada de la población y de los jefes regionales de pagar impuestos, provocó la abdicación de Iturbide. Es decir, de acuerdo con Cárdenas (2015) el Imperio fue destruido por la falta de dinero.

A la caída del Imperio las provincias se consideraron a sí mismas autónomas desconociendo y boicoteando el primer Congreso constituyente convocado por el Plan de Casa Mata¹⁷. La fortaleza adquirida por las provincias y el autogobierno en el que incurrieron (llegando incluso a reclamar su derecho a tener ejércitos propios) hicieron que la única forma de mantener la cohesión fuera la forma federada de gobierno. Finalmente se alcanza un acuerdo que permite el establecimiento de una República federalista en 1824 que, en opinión de Cárdenas (2015), funcionó en los hechos como una confederación de estados libres soberanos. Esta experiencia mostró a las provincias que, de manera organizada, podían anteponer sus intereses a los del poder central mediante la asfixia financiera y el control del Congreso. Esta dinámica se convirtió en la regla de las próximas décadas.

En esta nueva forma de gobierno, las partes integrantes de la federación eran los estados (y no ya las provincias, intendencias o reinos). Estas entidades tenían, con ciertas restricciones, soberanía y libertad para crear sus propios sistemas tributarios.

Con la oposición de Jalisco y el Estado de México, el pacto fiscal original entre los estados y el gobierno central se estableció en la Constitución y de manera más específica en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824 como sigue: el gobierno central sólo gravaría a la Ciudad de México, la amonedación de plata, el monopolio de la sal, la producción y venta de tabaco *en rama* y, de manera particularmente importante, el comercio exterior. Los estados por su parte gravarían

¹⁶ Durante algunos meses el emperador Iturbide recurrió a la confiscación de dinero (Jáuregui, 1998)

¹⁷ En las provincias se dio un movimiento político que en algunos casos las llevó al autogobierno y a la separación de cualquier vínculo con la ciudad de México ello a pesar de que El Plan de Casa Mata ya incorporaba la intención de que las provincias se administraran por sí mismas (Jáuregui, 1998).

la propiedad, la producción minera, el tabaco y lo más importante, las alcabalas. Los ganadores del acuerdo fiscal fundacional fueron los estados¹⁸ (Olveda, 1998) y Jáuregui (1998).

Los ingresos que correspondían al gobierno federal eran insuficientes por lo que creó un impuesto al que se le llamó *contingente*, que la federación cobraba a los estados. La base del contingente fue la población de cada estado, el producto de sus diezmos, su especialización sectorial y las consecuencias de la guerra de independencia sobre su territorio (Jáuregui, 1998).

Durante los años veinte la economía mexicana sufrió una importante contracción lo que, sumado a la mala administración del monopolio del tabaco y las aduanas, condujo a una reducción de los ingresos fiscales. Debe considerarse, además, que los estados no cumplieron o cumplían cada vez menos con el contingente acordado. De acuerdo con Marichal (2009), en 1824 el contingente recibido por el gobierno central fue de poco más de un millón y medio de pesos, para 1835 apenas llegó a 98,000 pesos. Ello obligó al nuevo gobierno a negociar préstamos en condiciones desfavorables con casas financieras inglesas por 32 millones de pesos (que únicamente rindieron 17 millones de pesos debido al intermediarismo y las comisiones de que fue víctima) que inauguraron la deuda externa mexicana y que a la postre comprometería fuertemente los ingresos públicos. De hecho, durante la mayor parte del siglo XIX, México, al no poder pagar este crédito y otros sucesivos, no pudo acceder a créditos internacionales y quedó a merced de prestamitas nacionales que buscaban incidir en la política económica nacional¹⁹.

Hacia 1829, de acuerdo con Jáuregui (1998) el gobierno federal de Vicente Guerrero intentó una reforma fiscal con base en impuestos directos. Se gravarían ingresos mayores de 1,000 pesos anuales. Además se intentó la total liberación del estanco del tabaco, a cambio de un impuesto a la producción de dicha planta, y se cerraron las fronteras a la entrada de tejidos de algodón barato. Los estados se opusieron debido a que implicaba nuevos impuestos y un aparato burocrático encargado de recaudarlos, y como éste era designado desde la ciudad de México, se amenazaba la fuerza fiscal de los gobiernos estatales.

De acuerdo con Jáuregui (1998) el gobierno central requería, para aplicar un impuesto de este tipo, estadísticas sobre la riqueza y/ o ingresos de las personas, por lo que además era necesario levantar catastros. En tal sentido, el disgusto de los poderosos en los estados era un reflejo de su oposición a que, con el pretexto de este catastro, las autoridades federales se introdujeran en los domicilios de los contribuyentes. Después de ese fracaso los gobiernos estatales ganaron mayor presencia fiscal. El gobierno de Bustamante incrementó el derecho de consumo sobre el valor de productos extranjeros, se elevó la participación de los estados en dicho recurso; en esta misma

¹⁸ Tenenbaum (1989) estima que la distribución de ingresos favoreció a la federación con 54% de los recursos. Jáuregui (1998) considera que la situación era inversa. Cárdenas (2015) concluye que pese a las ventajas obtenidas por los estados en el primer acuerdo fiscal, los ingresos de la federación terminaron siendo superiores.

¹⁹ Márquez (1998) señala que durante la mayor parte del siglo XIX, los gobiernos mexicanos financiaron sus gastos casi exclusivamente con recursos tributarios. El expediente de la deuda externa estuvo cancelado por una temprana moratoria de fines del decenio de 1820.

línea, y quizá por la presión de los estados, se modificó la base del contingente: de una cuota fija a un porcentaje (30 por ciento).

Tras un breve periodo liberal, se instaura en México la llamada *Primera República Centralista*. Al parecer, el establecimiento del centralismo incrementó los ingresos del gobierno general. El incremento en los ingresos del primer centralismo se explica por las contribuciones directas, que se aplicaron con autoritarismo a mediados de 1836 con motivo de la guerra en contra de Texas. Durante este periodo se intentó otra reforma fiscal que buscaba gravar las propiedades rurales y urbanas y establecer un derecho de patente sobre cualquier actividad comercial, industrial y de servicios, tanto en el ámbito urbano como en el rural. El propósito de la reforma era eliminar las alcabalas y demás impuestos a la circulación interior a partir del 1 de enero de 1837. También fracasó. Los gobiernos estatales se opusieron, pues las alcabalas eran fáciles de recaudar y constituían su principal fuente de recursos. En 1838 el gobierno de Bustamante también fracasó en eliminar las alcabalas mediante un mecanismo sumamente impopular: aplicó una capitación mensual sobre las cabezas de familia, *siendo la cuota de uno a 100 pesos al mes la de cada particular, y de 30 a 500 las de las comunidades o corporaciones eclesiásticas* (Jáuregui, 1998).

El uso de alcabalas como fuente de ingresos principal de los estados impidió continuamente que se instauraran sistemas más modernos de recaudación y que se pudiera utilizar los impuestos con objetivos extrafiscales. Las alcabalas distorsionaban el sistema productivo e impedían que la eficiencia relativa de las regiones se manifestara por lo que eran también, en parte, responsables del bajo crecimiento. Sobre las alcabalas Matías Romero escribía: *hacen el contraprinipio más horroroso de la ciencia económica porque atacan todas las reglas de una buena contribución [además causan que] ningún impuesto general, como todos los que hoy se decretan, surta sus efectos con generalidad y a la vuelta de pocos días o meses caiga en la odiosidad u olvido* (en Jáuregui, 1998).

El regreso al federalismo implicó una debilidad fiscal profunda. Los ingresos por comercio exterior que tradicionalmente sostuvieron la existencia del gobierno federal bajaron dramáticamente²⁰. Cárdenas (2015) señala que no había recursos suficientes para delimitar las fronteras mucho menos para defenderlas. Al regresar Antonio López de Santa Anna eliminó el incremento de los derechos de consumo y reasumió el control de la renta del tabaco que Bustamante había cedido a

²⁰ De acuerdo con Márquez (1998) a lo largo del siglo XIX, una de las fuentes de ingreso más importante para las finanzas públicas mexicanas fueron los impuestos al comercio exterior. El estancamiento económico, la desorganización administrativa y la inestabilidad política hicieron fracasar repetidamente los intentos por elevar el peso de las fuentes internas de ingreso. El gobierno mexicano se vio forzado entonces a depender de los ingresos provenientes de los gravámenes que pesaban sobre importaciones y exportaciones. La dependencia de los impuestos a las importaciones fue aumentando a medida que transcurrían décadas de estancamiento económico y el dominio de grupos de terratenientes que obstaculizaron cualquier intento por gravar la propiedad raíz. Poco a poco, las únicas fuentes seguras de ingresos públicos se localizaron en las aduanas.

particulares²¹. Además, tiempo después el régimen volvió con fuerza a las contribuciones directas. En abril de 1842 se gravaron los establecimientos industriales, los salarios, las profesiones, los bienes de lujo y se aplicó una capitación de medio real mensual. Según Tenenbaum (1989) *el paquete fiscal de 1842 pretendía gravar a toda persona que viviera en México*.

La dictadura de Santa Anna buscó desesperadamente incrementar las contribuciones, no tanto porque los ingresos fiscales se hubiesen reducido, sino porque los gastos, sobre todo los militares, se habían incrementado sustancialmente debido a la obstinación del dictador por la reconquista de Texas y el inició el conflicto armado con Yucatán.

El incremento de los ingresos fiscales de la dictadura se debió a que en esos meses no fueron totalmente cubiertos los servicios de los fondos de la deuda interna y por la presión militar presente en las oficinas de Hacienda. *Por estas y otras razones, la desesperación fiscal del dictador enemistó al régimen con diversos grupos de la sociedad. Además del disgusto por el impago de las deudas (a los agiotistas, militares y burócratas), cabría agregar el que se provocó por el permiso de importar una fuerte cantidad de hilaza de algodón. Este hecho envió la señal de que el régimen no defendería los intereses mercantiles y de los propietarios. Por otro lado, las fuertes demandas que Santa Anna hacía a la Iglesia mostraban que tampoco se apoyaría a esta institución. A final de cuentas, el resultado de la estrategia del dictador fue su derrocamiento a finales de 1844 (Jáuregui 1998)*

Los acuerdos de paz entre México y Estados Unidos derivaron en una indemnización desventajosa para México: 15 millones de pesos, que se pagarían en partes: una primera entrega de 3,000,000 en la ciudad de México y el resto en abonos de 3,000,000 cada año con una tasa de interés de 6%. El gobierno, incluso para cubrir sus presupuestos mensuales, debía vivir de prestado. Los prestamistas en ascenso como Béistegui o Escandón, facilitaban dinero al gobierno sobre el dinero que éste recibiría de la indemnización. Este es, según Jáuregui (1998) el periodo de mayor penuria fiscal de la historia de México. Las cifras de cobro de alcabalas en la ciudad de México, por ejemplo, muestran que de poco más de un millón de pesos que se colectaba anualmente en el primer lustro de los años cuarenta, para 1848-1849 había caído a la irrisoria cantidad de 50,000 pesos.

Santa Anna volvería al poder una última vez en 1853 para restablecer la forma de gobierno centralista que imponía el militarismo en la recaudación fiscal. En los departamentos de Yucatán, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, que eran los que contaban con mayor número de indios, volvió a aplicar el impuesto por capitación. En cuanto a los gastos, Santa Anna fue extravagante, tanto porque contaba con el apoyo de los prestamistas como por los ingresos que obtuvo por la venta

²¹ De acuerdo con Serrano (1998) el monopolio del tabaco proporcionaba al gobierno federal ganancias de entre 3 y 4 millones al final del periodo colonial. Tras la Guerra de Independencia los estados se negaron a remitir los ingresos de sus ventas a la Ciudad de México. En 1824 la manufactura y venta de cigarrillos y puros quedó en poder de los estados y el gobierno central gravó únicamente la producción de tabaco en rama. Cárdenas (2015) señala que la mala administración local y la permanente disputa entre los estados y el gobierno central llevaron prácticamente a la quiebra a esta industria en manos públicas por lo que terminó siendo privatizada en la mayor parte del país.

de la porción mexicana conocida como La Mesilla. Restableció las alcabalas en los lugares en donde se habían eliminado y se expidieron reglamentos más rigurosos para el cobro de estos derechos. Además del pago al ejército, que según las cifras de Tenenbaum (1989) pasó de ser casi 23% del total de egresos en el año fiscal de 1850-1851 a 94% en 1854-1855. El déficit de la última dictadura también se explicaba por lo elevado de la burocracia. El déficit en el año fiscal de 1853-1854 alcanzaría la cantidad de 17 millones de pesos (90% de los ingresos públicos totales calculados para ese año): bancarrota.

Durante los primeros sesenta años de vida independiente en México, las oligarquías regionales reclamaron la aplicación, y cobro, de su propia fiscalidad y la moderación y austeridad en los gastos de la federación. De hecho es probable que algunos estados contaran con una mayor salud fiscal que la federación. Para Díaz (1995) el federalismo mexicano del siglo XIX fue vigoroso, además de que se arraigó profundamente en muchos estados²². Esto no significa que ese federalismo haya rendido los frutos de crecimiento económico prometidos, pues claramente no vino acompañado de un clima de estabilidad política que lo propiciara, sino hasta el Porfiriato.

Los poderes regionales impidieron sistemáticamente la aplicación de nuevos esquemas federales pues su aplicación hubiese requerido la formalización de convenios o pactos y, según Jáuregui (1998), *a aquéllos (los estados) no les convenía otorgarle al gobierno en la ciudad de México una mayor capacidad relativa de negociación, pues al parecer temían caer en un régimen fuertemente centralizado que distribuyera recursos según sus propios intereses y no el de las entidades. En este sentido, los gobiernos –federales o centrales– gastaron tal y como lo temían los estados, pues atendieron fines partidistas sin hacer mucho caso a las necesidades del resto del país.*

Sobre este punto Cárdenas (2015) señala que: *la disputa entre el estado nacional y los poderes regionales debilitó a todos. En primer lugar, los estados en su empeño por mantener su propia soberanía fiscal en el nuevo arreglo federal los obligó a preservar sistemas fiscales onerosos e ineficientes, que realmente requerían de una mayor integración para poder funcionar. Por otra parte, algunos de los ingresos que se dejaron originalmente a los estados terminaron por eliminarse como el monopolio en la distribución del tabaco y los 2/9 del diezmo, ya que éste desapareció en 1833. Finalmente, con frecuencia el contingente establecido rebasó la capacidad de pago real de los estados o bien porque se fijó muy alto o bien porque la actividad económica declinó y con ello la recaudación fiscal. La penuria fiscal por tanto no fue exclusiva del gobierno central, sino que también la resintieron algunos de los gobiernos estatales a pesar de su mayor soberanía fiscal. [...] En suma la ineficiencia gubernamental y la fuerza de los estados provocaron, junto con la recesión económica prolongada, que los recursos fiscales de la Federación fueran insuficientes.*

²² Según Díaz (1995), Jalisco se constituyó en estado soberano aun antes de que se consumara la guerra de independencia, y Zacatecas, por ejemplo, se convirtió en acérrimo defensor del federalismo contra las tendencias centralistas. Yucatán por otra parte, evolucionó durante el siglo XIX como una economía totalmente diferenciada e independiente del país, y para todo propósito práctico se puede considerar que durante la guerra de castas el estado fue independiente, a no ser por los criollos que pactaron para que el ejército federal acabara con la rebelión indígena.

La balanza comienza a inclinarse en favor del gobierno central hasta entrada la administración de Porfirio Díaz.

2.2 El Porfiriato.

Como es sabido, uno de los principales problemas que aquejó a la economía durante la mayor parte del siglo XIX fue la inestabilidad política: entre 1824 y 1876 México tuvo más de 40 periodos presidenciales (Santa Anna ocupó el cargo once veces) y se pasó de una estructura federalista a una unitaria y viceversa. Las tensiones políticas se dirimieron de forma violenta, se sufrió la pérdida de la mitad del territorio, frecuentemente se desconoció al gobierno central, separatismo, rebeliones estatales y la misma intervención francesa. Ello había provocado el deterioro de los caminos, el retraso en la construcción de los ferrocarriles, la debilidad de las finanzas públicas, la intervención de los prestamistas en las decisiones política económica, entre muchos otros efectos nocivos sobre la economía. De ahí que resultara importante alcanzar la cohesión del espacio económico y la estabilidad política.

La estrategia seguida por el gobierno de Porfirio Díaz fue la de incrementar la presencia del gobierno federal en todos los rincones de México a través del gasto en infraestructura. La estrategia perseguía dos fines simultáneos: por un lado generar un solo espacio económico a través de una fuerte inversión en comunicaciones y, por otro, involucrar a las elites locales en las inversiones a fin de establecer alianzas que permitieran la continuidad de su proyecto.

El aumento del gasto público fue posible inicialmente por los incrementos en la recaudación fiscal, y particularmente por los aumentos de los impuestos indirectos. De acuerdo con Márquez (1998) entre 1868 y 1892 los impuestos al comercio exterior representaron más de 50% de los ingresos públicos totales, alcanzando un máximo en el año de 1880 con 70.2%. En particular los ingresos públicos provenientes del comercio exterior, que eran la fuente más importante de impuestos, aumentaron por las crecientes importaciones relacionadas con la modernización económica y por el mayor control político que el gobierno central ejercía sobre los puntos fronterizos²³. De hecho *La Tarifa* de 1872 fue la primera legislación comercial del siglo que establecía una serie de reglas uniformes y administración aduanal consistente que pudo hacerse valer en todo el territorio nacional (Cárdenas 2015).

Cómo señalamos arriba, durante la mayor parte del siglo XIX, los gobiernos mexicanos financiaron sus gastos casi exclusivamente con recursos tributarios (en particular los ingresos de aduanas), pues por un lado los gobiernos estatales impidieron que el gobierno central participara de los impuestos directos y, por otro, la posibilidad de contratar deuda externa estuvo cancelada por una temprana moratoria de fines del decenio de 1820. La llamada *conversión Dublín* permitió a

²³ El control sobre los puntos fronterizos y las aduanas es de particular relevancia. Díaz (1995), señala que, diferencia de Buenos Aires o Rio de Janeiro, la Ciudad de México estaba demasiado lejos de las aduanas por lo que el control de las mismas, hasta antes del Porfiriato dependía más de los poderes regionales que de la Federación.

México renegociar las deudas e intereses moratorios pendientes y recuperar credibilidad en los mercados externos de capital. Márquez (1998) señala que si bien es cierto que los empréstitos obtenidos a finales de la década de 1880 sólo sirvieron para la amortización de las deudas pasadas, el cumplimiento de obligaciones largamente diferidas no fue sino el inicio de un ciclo radicalmente distinto en el que el crédito público desempeñó un papel preponderante. Este nuevo panorama financiero permitió al gobierno de Díaz ampliar las fuentes potenciales de ingreso y dotar de mayores grados de libertad al diseño de la política presupuestal, tal y como sucedió en las décadas de 1890 y 1900.

La expansión de la economía internacional de finales del siglo XIX incrementó la demanda de los productos mexicanos en particular del sector agrícola por ello, éste sector junto con el minero fueron los más dinámicos de la economía en el Porfiriato. Entre 1877 y 1892 la agricultura comercial creció a un ritmo promedio de 8.1% al año; entre 1893 y 1902 el crecimiento disminuyó pero continuó siendo muy dinámico, pues aumentó un 4.5% anualmente para acelerar otra vez en los últimos 8 años del régimen. La producción de bienes agrícolas para la exportación como el café, el henequén y el guayule creció a un ritmo de 4.8% anualmente en esos años debido a la demanda externa (Cárdenas, 2015).

Por su parte, la construcción de líneas ferroviarias troncales a lo largo del decenio de 1880 y su posterior expansión en ramales abrió gradualmente las posibilidades para la explotación de yacimientos que anteriormente estaban totalmente aislados. A partir de 1892 la industria minero metalúrgica aumentó su volumen de producción a una tasa promedio anual de 8.8% hasta 1910. La industria creció al amparo de la nueva ley de 1894 que otorgó enormes facilidades para la apertura y explotación de nuevos fondos mineros, además de brindar derechos de propiedad más claros y reducir la carga impositiva y por el establecimiento de varias funciones en el país (Cárdenas, 2015). De esta forma, el crecimiento que experimentó la economía mexicana en los años finales del siglo XIX permitió ampliar la base impositiva interna y dotar al gobierno de Díaz de recursos para equilibrar las finanzas públicas federales.

La creciente solidez de las finanzas públicas se debió en buena medida a la reducción del gasto público combinado con el desarrollo de otros gravámenes además de los tradicionales impuestos al comercio exterior: con el fin de impedir déficits aún mayores, el nuevo Secretario de Hacienda Limantour promovió la reducción de gasto público, en especial el gasto militar y el aumento de impuestos a la economía doméstica en la producción de textiles de algodón, bebidas alcohólicas y las transacciones de bienes raíces en propiedades urbanas y rurales (Cárdenas, 2015).

Además de una mayor recaudación, acceso a créditos y una reducción del gasto corriente, una tercera fuente de ingresos de gran importancia y que se articula con el conjunto de la estrategia es el desarrollo de un mercado de tierras que tenía como eje central el desarrollo de la red ferroviaria.

Como señalamos arriba la estrategia consistía en ganar presencia en todo el país al tiempo que se generaba un solo espacio económico. De ahí que durante el Porfiriato, el gasto público se enfocó al desarrollo de la red ferroviaria y a la posterior consolidación de varias empresas (Ferrocarriles

Central, Nacional, Internacional e Interoceánico) que representaban dos terceras partes del sistema ferroviario nacional como empresa en poder del Estado, así como la construcción de infraestructura física como el sistema de desagüe de la Ciudad de México. El sistema telegráfico, la urbanización de la capital y la construcción de varios puertos en las costas del Pacífico y el Golfo de México, principalmente.

Esta estrategia propicio una gran comercialización y especulación sobre las tierras intervenidas tanto por el ferrocarril como por el resto de la infraestructura. Las Leyes de Reforma se aplicaron fundamentalmente en las urbes y en las haciendas propiedad de las corporaciones y órdenes religiosas, las cuales fueron adquiridas por particulares y cuyo resultado inmediato, aunque fue diverso en distintos lugares, parece haber sido la concentración de las propiedades en las elites locales y en los jefes militares y políticos. Estos sectores de la población ya eran más proclives a hacer negocios con el nuevo gobierno (además de tener los medios para hacerlo) y con ellos se establecieron los principales contratos de compra-venta de tierra en las proximidades de la red ferroviaria, hecho que incrementó la concentración de la tierra²⁴.

En el mismo sentido a la llegada de Díaz se continuó y aceleró la aplicación de las Leyes de Reforma y en ocasiones contribuyó al despojo y usurpación de tierras de los pueblos. Coatsworth (1981) señala que el 90% de los conflictos por tierras ocurridos entre 1878 y 1884 casi siempre entre hacendados y comunidades estuvieron ligados a la construcción proyectada o efectiva de las nuevas concesiones ferrocarrileras.

Díaz consideraba que había que liberar los factores de la producción a través de la venta de las tierras en posesión de las corporaciones o de propiedad nacional que no estaban siendo utilizadas, a través de la colonización de tierras baldías para ponerlas a producir, aumentar la inversión y evitar una posible intervención extranjera y pérdida de territorio.

La construcción de los ferrocarriles provocó mucho mayor gasto de inversión y del servicio de la deuda pública. Este gasto extraordinario fue cubierto parcialmente por la venta de tierras, muchas de ellas baldías. Durante el periodo 1878-1908 casi 30 millones de hectáreas (alrededor de un 15% del territorio nacional) se vendieron o se entregaron a las compañías deslindadoras (Cárdenas, 2015).

Tinker (1997) afirma que la apertura de tierras a la explotación económica por el ferrocarril fue determinante. Abrió posibilidades de acumulación de capital, desarrollo de infraestructura y profundización del mercado regional para transformar el estado de Sonora, hasta entonces aislado, en una zona económicamente dinámica y estrechamente relacionada con la economía del sur de los Estados Unidos.

La incorporación de muchas tierras a la agricultura comercial y la expansión acelerada de ranchos y haciendas, a veces a costa de los pueblos campesinos y otras por la venta de tierras nacionales y

²⁴ El número de haciendas pasó de 5869 en 1877 a 5932 en 1900 y a 8431 en 1910, al tiempo que el número de ranchos aumentó mucho más, de 14705 en 1877 a 32557 en 1900 y a 48633 en 1910 especialmente en aquellos estados donde hubo venta de tierras nacionales (Cárdenas, 2015).

baldías, aumentó la capacidad productiva. Al mismo tiempo la oferta de mano de obra disponible aumentaba por el desplazamiento de campesinos de sus tierras de subsistencia y de artesanos por la mecanización industrial.

El acceso a créditos, la solidez tributaria y los ingresos extraordinarios por la venta de tierras coincidieron con la creciente importancia de un impuesto que dependía principalmente de la actividad económica interna: el impuesto del timbre. Si bien este gravamen había estado creciendo rápidamente en los años anteriores, su importancia relativa era todavía pequeña comparada con los impuestos indirectos. *El impuesto del timbre aportó cada vez más recursos al fisco y con el tiempo se convirtió en un baluarte de las finanzas públicas del porfirismo. Mientras que en 1892 antes de las reformas, el impuesto al timbre equivalía al 40% de la recaudación de los impuestos indirectos, en 1894 aumentó su importancia para ser equivalente al 80.5% y prácticamente igualarlos en 1902. No obstante en los años siguientes el crecimiento del comercio exterior volvió a acrecentar los impuestos indirectos y dejar al impuesto del timbre atrás, pero sólo en términos relativos. De hecho para 1910 los impuestos indirectos contribuían con 49 millones de pesos, mientras que el impuesto al timbre aportaba ya 32.7 millones (Cárdenas, 2015).*

La venta de tierras y los constantes conflictos agrarios a su alrededor obligaban al gobierno central a garantizar los derechos de propiedad y comercio. El Código Civil promulgado en 1884 junto con los de Comercio y Minería transitó en ese sentido. Otra área de clarificación de derechos de propiedad fue la definición de los contratos de hipoteca cuyo cambio legislativo ocurrió en 1872 y tuvo un impacto inmediato importante aumentando el crédito hipotecario en 39% hasta 1877. En particular, el Código de Comercio (revisado en 1889) estableció finalmente el principio de sociedades anónimas y de responsabilidad limitada junto con disposiciones sobre quiebras y disolución de empresas (Cárdenas, 2015).

En el mismo sentido la estabilidad política fue clave para los cambios fiscales introducidos en el Porfiriato. Esta se alcanzó de forma tirana. A fin de lograr algunas reformas fiscales y estabilizar el mercado de tierras, el gobierno de Díaz formó alianzas con las elites empresariales en detrimento de las condiciones laborales y los derechos de propiedad de las comunidades. De acuerdo con Cárdenas (2015) Díaz capturó a la prensa y fue evidente que protestas y rebeliones fueron muchas veces reprimidas en nombre de la paz social. Tal fue el caso de las protestas de Temóchic en Sonora (1891) y Papantla en Veracruz (1896), así como la legitimación de despojos de tierras comunales.

Producto de estas alianzas se alcanzaron varios cambios legislativos, entre ellos destaca el cambio a la Constitución de 1883 que le otorgó facultades a la federación para legislar en las áreas de comercio, minas y bancos para todo el país, cuando antes esa era una prerrogativa de cada uno de los estados.

Pero sin duda, la acción más importante fue la política para subsidiar la construcción de los ferrocarriles pues gracias a ella se redujo la debilidad financiera del gobierno central frente a los estatales y se alcanzó una gran cuota de poder político. Este poder político recargado en la fortaleza de las finanzas públicas, le permitió al gobierno federal obtener una posición de

negociación más fuerte para con los gobiernos estatales. Así, después de varios intentos durante años, en 1896 se abolieron los impuestos coloniales al tránsito de mercancías entre líneas fronterizas estatales, llamadas alcabalas, que entonces representaban entre 25 y 50% de los ingresos estatales (Riguzzi, 1999)

Como señalamos arriba, la tensión entre poder federal y poderes regionales alrededor de sus esferas de soberanía fiscal fue determinante para la permanencia de las alcabalas. El gobierno de Porfirio Díaz no fue capaz de vencer las resistencias de los estados al *peligro de la unidad rentística* dentro del congreso ni en las conferencias de los gobernadores, por lo que recurrió a una operación de ruptura del pacto entre gobernadores dividiéndoles y poniendo a un grupo frente a otro (muy probablemente con ofrecimientos relacionados con el mercado de tierras)²⁵.

Se puede entonces argumentar, sin embargo, que el esfuerzo por unificar el mercado interno no se logró hasta mediados de la década de 1890 cuando la red ferroviaria estaba ya muy avanzada, ya no existían trabas económicas al comercio interior y la legislación económica federal se había estabilizado.

Esta estrategia resultó altamente rentable por, al menos, las siguientes razones:

- a) La construcción de la red ferroviaria estimulaba la actividad económica lo que suministraba mayores recursos fiscales al gobierno,
- b) La compra venta de tierras asociadas a la red ferroviaria también proporcionaba recursos al gobierno
- c) El gobierno gravaba las operaciones inmobiliarias por lo que no sólo obtenía recursos de la venta de tierras del gobierno a particulares sino que los obtenía también de las operaciones entre particulares
- d) El gobierno seleccionaba a sus compradores y al hacerlo obtenía información sobre sus giros de negocios, sus ingresos y propiedades, es decir obtenía información catastral lo que le permitía capturar y aumentar sustancialmente la base gravable
- e) La selección de compradores implicaba también el establecimiento de alianzas económico políticas con las élites locales, lo que le permitió a Díaz reducir la resistencia de los gobiernos locales al protagonismo fiscal del gobierno central lo que, combinado con la información que obtenía de la venta de tierras, permitió un mayor peso de impuestos no indirectos como el timbre así como la eliminación de impuestos indeseables como la alcabala.
- f) Como condición fundamental para el establecimiento del mercado de tierras era necesario asegurar los derechos de propiedad y la estabilidad política y social. Ello motivó grandes cambios en materia institucional que atrajo la inversión de nacionales y extranjeros.

²⁵ Riguzzi (1999) narra que la reforma constitucional fue preparada por un entendimiento informal entre la federación y algunos de los estados del centro, que puso el conjunto de los otros estados frente a un acuerdo de bloque. La unificación legal del espacio económico fue entonces tardía y frágil, por llevarse a cabo como imposición federal; apenas los conflictos militares de la revolución mexicana desarticularon el marco constitucional, estados y municipios volvieron a erigir barreras y el aparato alcabalatorio.

El resultado fue la generación de un gobierno central más fuerte con capacidad de negociación y la generación de experiencia en el manejo fiscal que con los años habría de superar sustancialmente la de los gobiernos locales. Para Díaz (1995), el periodo de mayor vigencia del federalismo mexicano ocurre entre 1867 y 1890 y señala que el federalismo en México comenzó a debilitarse y por tanto a centralizarse desde el triunfo del Porfiriato, pues para fortalecer al gobierno federal, se debilitó a los estados.

2.3 El periodo posrevolucionario.

El conflicto revolucionario debilitó tanto las haciendas locales como a la federal, pese a ello los ingresos tributarios del gobierno federal nunca bajaron del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) durante el conflicto y a partir de mediados de los años veinte superaba el 5% (Aboites, 1998). Este autor atribuye dicha fortaleza a la diversificación impositiva ocurrida a mediados de los años veinte en la que destaca la creación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1924-1925 entonces llamado Impuesto Sobre Sueldos y Utilidades. En la esfera política la guerra revolucionaria volvió a fragmentar al país en poderes regionales más o menos delimitados territorialmente que llegaron a ejercer su soberanía de manera estable, por ejemplo, con la emisión de moneda y la recaudación de tributos propios (Díaz, 1995)

Díaz (1995) señala que la Constitución de 1917 fue un pacto entre los *hombres fuertes de cada región* a quienes les reconoció la concurrencia impositiva con respecto a la federación, y les permitía el control político de su estado. Este reconocimiento de los grupos rivales al poder central en los estados, sin embargo, fue gradualmente erosionándose conforme se progresaba en la institucionalización del sistema político mexicano. Primero, la fundación del Partido Nacional Revolucionario por Calles en 1929 dio fin a la era de caudillos, canalizando la competencia política en el interior de un partido político con una estructura corporativa antes que territorial²⁶. Después la consolidación del poder nacional en el sexenio de Cárdenas con el fin del Maximato se logró en gran medida a través de la remoción -por medio de la amenaza del ejército- de gobernadores no leales al presidente lo que contribuyó a debilitar la figura de los gobernadores y líderes regionales en favor de la figura de un único hombre fuerte.

El movimiento revolucionario empujaba hacia una distribución de la riqueza por dos vías por un lado una reforma agraria y por otro una denuncia de la existencia de privilegios que dejaban a las grandes fortunas fuera de la acción fiscal. Ambas reformas deberían tener un carácter progresivo, por lo que la implementación del ISR se ajustaba muy bien a las demandas de los grupos

²⁶ Díaz (1995) señala que el PNR modificó radicalmente los canales de ascenso político, al cambiar de una organización del poder de tipo regional y territorial, a una estructura relativamente corporativista y centralizada en la que resultaba premiada la construcción de coaliciones que no se circunscribieran a regiones específicas. Así pues, gradualmente los estados y los gobernadores dejaron de ser las vías privilegiadas para acceder al poder, en favor de mecanismos de ascenso a través de las instituciones federales.

insurgentes²⁷. En principio los estados se opusieron al ISR señalando que el gobierno federal no podía crear impuestos directos, porque éstos eran atribución exclusiva de los gobiernos estatales. Se alegaba y defendía una presunta tradición constitucional mexicana proveniente del siglo XIX que otorgaba a los estados la facultad de crear impuestos directos como el predial, mientras que a la federación sólo le competían los impuestos indirectos, es decir, al comercio y al consumo. Al respecto, la Confederación de Cámaras de Comercio escribía en 1924:

Cuando el régimen federativo vino a sustituir en 1824 al régimen central o de unidad que había sido el de la colonia, uno de los primeros actos del Congreso Constituyente de ese año fue hacer, por medio de la ley de 4 de agosto de ese mismo año, el reparto de las rentas públicas entre la federación y los estados, reservando para aquélla, de lo que es propiamente impuestos, sólo los de carácter bien delimitado como indirectos, que gravan el comercio exterior, dejando todas las demás a los estados, y quedando también para la federación lo que constituye propiamente rentas o productos de la explotación de estancos que más tarde se han convertido en determinados impuestos indirectos que han sido de la competencia federal. El mismo criterio de distribución de las diversas clases de impuestos, quedando siempre los de carácter directo para los estados, sirvió de base a las otras leyes de clasificación de rentas de 12 de septiembre de 1857 y 30 de mayo de 1862 (en Aboites, 1998)

Nuevamente el gobierno Callista operó con un grupo de gobernadores para disuadirlos de protestar y en 1925 se emitieron, mediante decretos presidenciales (basados en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión desde 1917), las disposiciones fiscales que habrán de crear el Impuestos Sobre la Renta en manos del gobierno federal (Aboites, 1998). Aunque en un principio la creación de este impuesto consideraba el otorgamiento de participaciones a estados y municipios, ya para 1926 esa disposición fue eliminada. Algunos estados reaccionaron implementado su propio impuesto, como Chihuahua en 1935, lo que anulaba los efectos de organización fiscal perseguidos por el gobierno. La implementación del ISR puso de manifiesto nuevamente el costo que implicaba la baja coordinación entre las entidades y la federación. El gobierno callista usaba frecuentemente el término *anarquía* para describir la situación imperante en el país, que era una en la que privaban la multiplicidad de impuestos, el bajo rendimiento, la concurrencia de distintas autoridades sobre una misma fuente económica, la existencia de múltiples leyes, procedimientos y administraciones, entre otros. La solución estaría dada entonces, por un esfuerzo centralista del cobro de impuestos. Ese enfoque se continuó y se impulsó durante las siguientes seis décadas.

Para alcanzar esa centralización, en el periodo considerado en esta sección del capítulo, se observa que los gobiernos federales siguieron tres rutas principales. Primero, intentos de reforma constitucional en 1926, 1936 y 1947 para establecer la centralización mediante la delimitación de

²⁷ Además la decisión de crear el ISR en 1924-1925 tuvo lugar en un entorno internacional muy apropiado, por la experiencia de otros países. En varios países, entre ellos Francia y Estados Unidos, los gobiernos habían adoptado ese impuesto pocos años antes. Se consideraba que era una forma moderna de cobrar a la sociedad por los servicios que ésta recibía del poder público (Aboites, 1998).

campos de tributación; segundo, la búsqueda de acuerdos multilaterales a través de Convenciones Fiscales Nacionales y tercero (el que a la postre daría mejores resultados), la reforma gradual, por medio de convenios específicos (bilaterales) de coordinación por cada ramo tributario que en algunos casos fueron elevados a rango constitucional (Aboites, 1998).

Aboites (1998) narra una serie de intentos fallidos de reforma constitucional impulsada por los gobiernos federales entre 1926 y 1947. Por ejemplo, en 1936, un proyecto de reforma enviado por el presidente Cárdenas a todos los gobernadores, proponía otorgar los impuestos al comercio interior a los estados, a cambio de que éstos otorgaran participaciones a la federación, que a su vez se comprometía a derogar el impuesto del timbre a la compraventa y a otorgar participaciones a los estados en el impuesto sobre la renta. Ese proyecto ni siquiera llegó al Congreso. En 1947, el gobierno alemanista volvió a proponer una reforma constitucional en ese mismo sentido, pero de nuevo no encontró más que oposición.

De acuerdo con Colmenares (1999), en 1925, 1932 y 1947 se realizaron tres convenciones nacionales fiscales, en las que se *apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales*. De acuerdo con Herrera y Maya (2017) en la Primera Convención se delimitaron las potestades tributarias entre las entidades federativas y la Federación, así como el principio de participación de estos órdenes de gobierno en los ingresos recaudados por ellos mismos. La Segunda Convención, de acuerdo con Colmenares (1999), sentó las bases de una distribución de fuentes de ingresos tributarios entre órdenes de gobierno (la reforma de 1942 al artículo 73 que abajo se detalla es un resultado directo de los trabajos de dicha convención). En la tercera Convención, en 1947, se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) a fin de sustituir a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. De ahí se derivó que los estados cobrasen una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

Paralelamente, se avanzó en una estrategia más lenta pero efectiva, la de Convenios bipartitas. Según Aboites (1998), entre 1932 y 1940 se federalizaron los siguientes rubros: gasolina, electricidad, explotación forestal, cerillos y fósforos, tabaco, aguamieles y productos de su fermentación. El procedimiento consistió en expedir leyes federales que obligaban a la SHCP a firmar convenios con cada una de las entidades federativas. Tales convenios contenían un acuerdo esencial entre la federación y las entidades federativas: éstas se comprometían a derogar los impuestos locales a cambio de participaciones en el impuesto federal correspondiente, que sería el único en el ramo en todo el país. Este es el principio del actual sistema de participaciones²⁸.

²⁸ De acuerdo con Herrera y Maya (2017), en 1940 se publicaron los antecedentes directos de la normatividad secundaria del Federalismo Fiscal Mexicano (antecesora de la Ley de Coordinación Fiscal actual) con la expedición de la Ley sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales que fue reemplazada en 1948 por la Ley que Regula el Pago de las Participaciones de los Estados sobre Ingresos Federales. En dichos ordenamientos se establecieron las primeras delimitaciones entre las facultades recaudatorias de la Federación y de las entidades federativas, así como un sistema de participación de los

Como puede anticiparse el problema con esta estrategia estaba dado por el número de participantes y las características singulares de los acuerdos. Si el número de estados participantes resultaba pequeño, los efectos distributivos y de uniformidad se perdían. De la misma forma el carácter bipartita de los convenios implicaba diferencias entre los acuerdos (incluso para los mismos impuestos), por lo que existían incentivos para abandonar el convenio si se identificaba que, con otro estado, el gobierno federal tenía un mejor trato. Para resolverlo muchos de los acuerdos fueron paulatinamente incorporados como facultad exclusiva del gobierno federal. En 1942 se aprobó una reforma constitucional, propuesta desde la segunda convención, que dio lugar a un cambio en el artículo 73. En la fracción XXIX se estableció la facultad privativa del Congreso de la Unión –y por lo tanto del gobierno federal– para establecer y administrar tributos denominados especiales sobre electricidad, tabaco, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal y cerveza. Es decir, aquellos productos que formaban parte de los convenios con un número importante de estados participantes (mayoría) eran simplemente trasladados a la Constitución. De esa forma se eliminaba el efecto de los estados no adheridos y se generaba un único convenio marco.

Un obstáculo importante en la negociación de esos convenios era que el gobierno federal gravaba esas mismas actividades mediante el impuesto del timbre y los estados y los municipios gravaban, la compraventa, la internación y la circulación de mercancías e incluso establecían barreras arancelarias que buscaban proteger las industrias o actividades de cada entidad. Aboites (1998) señala que continuamente el presidente de la República debía intervenir para hacer funcionar una negociación. El gobierno de Miguel Alemán impulsó, en 1947, una convención nacional fiscal para avanzar más rápidamente en la firma e implementación de convenios. En dicha convención buscó que la asamblea de delegados estatales y municipales, apoyaran la creación de nuevos impuestos, a cambio, en lugar de adherir timbres a las facturas de más de 20 pesos, los propios contribuyentes harían sus declaraciones y sobre ellas se basaría la acción fiscal. Esto dejaba ver el intento de mejorar la confianza recíproca entre el fisco y el contribuyente, cosa que el impuesto del timbre y su sistema de inspección habían deteriorado en grado sumo (Aboites, 1998).

Según Aboites (1998), la intención de Alemán era elevar a rango constitucional un conjunto de facultades para que el ejecutivo federal pudiera diseñar el sistema tributario de cada administración. Pero la convención fiscal desechó esa idea, aunque aprobó la iniciativa para crear el nuevo impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM). El ISIM nació el 1 de enero de 1948 y subsistió hasta el 31 de diciembre de 1979, cuando fue sustituido por el impuesto al valor agregado (IVA). Aboites (1998) describe este periodo como un periodo de densas negociaciones entre la SHCP y los gobiernos estatales, porque éstos mostraron gran resistencia a sumarse al ISIM. De hecho, hasta 1957 sólo se habían incorporado 17. Los catorce restantes, entre ellos los más ricos, se abstuvieron hasta 1971-1972.

gobiernos estatales en los ingresos federales. A pesar del esfuerzo, estas leyes no contaron con el apoyo general de las entidades federativas.

La década de los cuarenta sienta las bases de la estrategia por la cual el gobierno central se hace de un espacio preponderante en la imposición directa y en el combate a la anarquía fiscal. En esta década se introduce el Convenio como figura de coordinación y se establece a la negociación bilateral como la estrategia ganadora. Según Aboites (1998), puede decirse incluso que en esta década, en gran medida por la coyuntura abierta por la guerra mundial, las elites políticas alcanzaron la meta tan anhelada a lo largo del siglo XIX de contar con un gobierno central fuerte, mucho más que los estados.

Cuadro 2.1
Comportamiento de los ingresos públicos 1910-1950
Ingresos brutos
Millones de pesos corrientes

Ingresos	1910	1930	1940	1950
Federales	106	289	577	3641
Estatales	24	63	115	555
Municipales	19	35	43	154
Índice porcentual 1910=100				
Ingresos	1910	1930	1940	1950
Federales	100	272	544	3433
Estatales	100	262	479	2312
Municipales	100	184	226	810

Fuente: Aboites, L. (1998).

En el cuadro 2.1 se observa que la década de 1940 es la que marca la diferencia entre la federación y los estados. También se observa un claro declive de los municipios (incluso antes del inicio de la década de los cuarenta).

Díaz (1995) observa que ya desde el Cardenismo la institución presidencial aprovechó el reparto agrario, la legislación del artículo 123 y la nueva ley de expropiaciones, como instrumentos para construir una coalición populista de obreros y campesinos en contra de los poderes que se le oponían en los estados. La estrategia fue muy efectiva, sobre todo porque los instrumentos para cumplir con las promesas sociales de la revolución se encontraron en el poder de la federación que podía movilizar recursos mucho más amplios que los de los estados. También observa que las tendencias centralizadoras de los años cuarenta fueron fuertes porque se acompañaron de tendencias corporativistas y de concentración vertical de poder en el presidente, institución desde la cual se construyen coaliciones nacionales al margen de los poderes locales.

Debe señalarse aquí que la fuerza que el gobierno central comenzó a lanzar mediados del siglo pasado no solo se construyó sobre la base de una mejor organización tributaria con base en el ISR y el sistema de participaciones (vía Convenios), sino también por el debilitamiento de las haciendas locales, es decir, las haciendas locales dejaron de gravar no solo los tributos que

formaban parte de los Convenios sino también aquellos no negociados. A esto debe sumarse un rasgo central de la relación entre las elites industriales y financieras mexicanas y el gobierno, a saber, la baja carga fiscal. Al respecto, Aboites (2008) señala, al referirse a la década de los cuarenta, que:

Algunas cosas habían cambiado, como la concentración de las rentas públicas en manos federales, pero otras, como la relación entre el poder público y los grandes capitalistas, asumía nuevas formas pero simplemente para mantenerse sin cambios de fondo. A la vuelta de unos años, sin embargo, la baja carga fiscal se convertiría en un cuello de botella para el progreso nacional, tal y como se aprecia en nuestros días.

2.4 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1980.

El sistema basado en la Ley de Ingresos Mercantiles prevaleció hasta 1979²⁹ y según Herrera y Maya (2017) se caracterizó por una desigualdad entre las entidades federativas porque, por un lado, existían participaciones generales en impuestos federales establecidos en la Constitución, y por el otro, coexistían impuestos sobre la producción y el consumo de particulares realizados en el territorio estatal sobre los cuales participaban los gobiernos locales. Debe considerarse aquí, como señala Aboites (1998), que la coordinación de los años cuarenta era limitada pues el ordenamiento de la actividad mercantil se alcanzó hasta 1972, cuando todas las entidades federativas se sumaron al ISIM.

El sistema de reparto de participaciones previo a la LCF estaba basado en la recaudación, Herrera y Maya (2017) señala que este sistema pronto ocasionó una participación heterogénea entre las entidades federativas debido a la diferencia en el nivel de actividad económica de cada uno de éstos, lo que benefició principalmente a los estados con actividad petrolera derivado del auge en el precio de los años 70 y el volumen de producción de dichos hidrocarburos. Asimismo, las entidades federativas conservaron hasta cierto punto una autonomía fiscal, porque podían establecer contribuciones, y al no estar coordinadas dichas contribuciones, resultaron ser concurrentes con las establecidas por otros estados, lo que provocó que persistiera la múltiple tributación.

A pesar de los avances del gobierno central en hacerse de un espacio en la imposición directa, no había logrado resultados significativos en la coordinación fiscal. En realidad hacía falta uniformar e integrar en un solo procedimiento la distribución de participaciones. Ello se cumple con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), normado por la misma, en 1980. Como señala Colmenares (1999), la espina dorsal de la LCF es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto

²⁹ En ese año quedó abrogada la Ley de Ingresos Mercantiles y fueron eliminados 40 impuestos especiales, con lo que fue desactivado el Sistema de Participaciones basados en dichos impuestos. En su lugar, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tomando como fuente de ingresos las nuevas leyes como: la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Federal de Derechos.

a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes.

Colmenares (1999), identifica importantes ventajas en la creación de esta nueva Ley de Coordinación Fiscal, como la de que las participaciones ya no se pagaran sólo sobre ciertos impuestos, sino *con base en el total de la recaudación de impuestos federales* e incluso de los que se consideraban exclusivos de la federación, como es el caso de los aplicados al comercio exterior. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y, en 1980, los estados que se adhirieran al SNCF y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal *total*, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender. Otro aspecto importante que se institucionaliza con la mencionada Ley es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

En resumen para ser parte del SNCF, el Ejecutivo de cada entidad federativa debía firmar, voluntariamente y previamente aprobado por la legislatura local, un convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual, posteriormente, debía ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En dichos convenios se estableció que las entidades federativas *cedían* sus potestades tributarias al Gobierno Federal y se suscribía un convenio de coordinación con los ingresos de la Federación, a cambio de que se les otorgara una participación de los ingresos obtenidos por impuestos federales (Participaciones Federales) y sus recargos, bajo la consigna de asignarle más recursos a las entidades federativas que más aportaran a la Federación (principio resarcitorio) y además se les garantizaría que ninguna entidad federativa recibiría menos recursos de los que hasta el momento percibía.

Puede observarse aquí un cambio fundamental respecto de lo ocurrido en casi dos siglos en México: el modelo de convenios bipartitas se extendió de tal forma que se convirtió en un mecanismo multilateral único. Esto desplaza los procesos de negociación de la esfera de los ingresos hacia la esfera del reparto. El centro de la LCF es, efectivamente, el sistema de participaciones, es decir, el reparto de lo recaudado por la federación. A partir de 1980 la discusión ya no se centrará en quien recauda qué, sino en cómo se reparte lo recaudado por la federación. Este es un cambio trascendental pues no se cuestiona más el reparto de ingresos sino las fórmulas de distribución. El mecanismo de convenios de adhesión ha sobrevivido los últimos cuarenta años y, cómo veremos más adelante, los conflictos fiscales entre la federación y los estados tienden a disiparse mediante cambios en las fórmulas de reparto. Como hemos podido observar de una manera paulatina, los gobiernos locales ya habían cedido una parte importante de sus potestades fiscales durante las cuatro décadas anteriores pero el hecho de que ahora las entidades participen del total de los recaudado constituyó un incentivo fuerte para abandonar sus pretensiones fiscales y permitió consolidar, finalmente, un esquema de coordinación único en el que los ingresos le corresponden mayoritariamente a la federación.

De acuerdo con Herrera y Maya (2017), en la LCF aprobada en 1978 y que entró en vigor en 1980, se consideró en general como criterio de reparto de las Participaciones Federales, la participación en la recaudación federal en el año anterior al año de cálculo, de cada una de las entidades federativas en el total de dicha recaudación. Es decir, durante la década de los ochentas, prevaleció el criterio de distribución de recursos entre las entidades federativas que buscaba incentivar su esfuerzo recaudatorio. Esta forma de reparto generó un desequilibrio que se heredó a futuro debido a que, en esa coyuntura, se presentó un precio del barril de petróleo particularmente elevado, lo que benefició a las entidades federativas con actividad petrolera, las cuales reportaron una mayor recaudación federal, en perjuicio de quienes no la tenían³⁰. En otras palabras, la estrecha vinculación el Fondo General de Participaciones (FGP) con la recaudación de las entidades federativas para la distribución, generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico, en los cuales la debilidad estructural de su aparato productivo perpetuaría las condiciones de rezago. Para compensarlos pronto se incorporó a la LCF el Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del FGP y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo Fondo que buscaba compensar a las entidades con menor distribución *percapita* del FGP. En 1979 los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) recibían 15 veces lo percibido por los habitantes del menos favorecido (Oaxaca). Con el establecimiento del mecanismo compensatorio utilizado en el FFC, en 1984 esa relación había disminuido hasta menos de 10 a 1. Este es el inicio del principio compensatorio que será más importante a partir de los años noventa.

Esta falla de concepción del sistema desalentaba a las entidades que habían realizado un esfuerzo administrativo importante y generó graves distorsiones en términos de equidad. Por ello los estados norteños encabezados por Jalisco, presionaron para cambiar el sistema de administración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que había sustituido al ISIM y que se administraba localmente, por el de una administración centralizada del impuesto, que se compensaría con la descentralización de otras facultades, como la de fiscalización, ello evitaba que los esfuerzos fiscales de unos estados sean capturados por la pereza recaudatoria de otros. En 1989 la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide que a partir de 1990 la recaudación del IVA se centralice normativamente en el gobierno federal y que la recaudación se realice por medio del sistema bancario, dando a las entidades superavitarias en recaudación un estímulo en materia de liquidez, esto es, se empiezan a pagar las participaciones con base en una estimación, que se compensarán con los datos definitivos (Colmenares, 1999).

Sin embargo, pronto surgieron tensiones por los mecanismos de reparto. Los gobiernos municipales del estado de Jalisco presionaron fuertemente para elevar el porcentaje que recibían del FGP lo que derivó, en 1981, en la creación del Fondo de Fomento Municipal (FFM) con 96.7%

³⁰ Colmenares (1999) señala que Tabasco y Chiapas a pesar de presentar sistemas recaudatorios débiles se beneficiaron fuertemente de la garantía que la Ley de 1980 concedía a los estados de recibir por lo menos lo que el año anterior, lo cual daba a los cuatro estados productores de petróleo un trato privilegiado en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)-los otros dos eran Veracruz y Tamaulipas- que se reflejaba en el per cápita de participaciones, fundamentalmente porque en 1979-1980 el precio del crudo fue muy alto y el sistema vigente a partir de 1980 no corrigió la distorsión.

del 95% de la recaudación del *derecho adicional del 3% del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural*.

El centro de las tensiones se halla en la distribución del FGP. Aquí pueden identificarse dos tendencias desde 1980: por un lado el gobierno federal ha empleado las participaciones como un mecanismo para aumentar la intensidad de la coordinación y centralización elevando los porcentajes para aquellos estados que deciden coordinarse también en materia de derechos. Por el otro, los estados han empleado las participaciones como un mecanismo que suple sus esfuerzos de recaudación local. Estas dos fuerzas se combinan para mantener estable el SNCF.

Cómo señalamos, una vez que entró en vigor la LCF, el FGP fue de 13%, que con los accesorios llegó a 16.9%. Dicho porcentaje se incrementa ligeramente en 1981, a 17%, y en 1982 a 17.4%, lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos. Hacia 1987 el porcentaje sube a 17.5% de los ingresos totales, por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería. En 1988 y 1989 los porcentajes son de 17.4 y 17.5%, respectivamente. Con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal desapareció el FFC y se reintegra el 0.5% para los estados coordinados en derechos, quedando el FGP con 18.26%. Para 1991 y 1992 se incrementó el Fondo con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución de Participaciones aprobada en 1990, quedando en 18.51%, más 0.5% para los estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación (Ver Colmenares, 1999). En otras palabras el FGP se incrementó cinco y medio puntos porcentuales en doce años lo que da cuenta de la rápida consolidación del sistema.

Colmenares (1999) describe las tensiones entre la federación y los estados por los mecanismos de reparto a inicios de los años noventa. Oaxaca, Campeche y Michoacán exigían la creación de una reserva de compensación para los estados con mercados internos más estrechos y cuya baja recaudación conducía a una baja participación en el FGP. En el mismo sentido, Zacatecas declaraba la existencia de estados “perdedores” y proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población. En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y distribuir la mitad del FGP a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA. Es decir, según este autor, se modifica el FGP, dividiéndolo en dos fracciones iguales: una con base en el criterio poblacional y otra en relación con los impuestos asignables, excluyendo al IVA. Además se crea la Recaudación Federal Participable (RFP) como el único concepto concentrador de los recursos susceptibles de ser participables y como referencia para el cálculo del FGP.

De esta forma las participaciones se distribuían con base en cuatro criterios centrales: la población de la entidad, las participaciones del año anterior, la variación o incremento de las contribuciones

asignables a la entidad y el incremento de las contribuciones en todo el país. Se puede observar entonces que durante los años noventa el principio resarcitorio continúa siendo importante (así lo muestra el primero de estos criterios), lo mismo que la recaudación estatal, pero se agregan dos criterios redistributivos más: la población, que buscaba claramente compensar (principio compensatorio) a los estados de baja recaudación y la recaudación nacional que buscaba reducir el peso de las “ganancias de la federación”.

De acuerdo con Herrera y Maya (2017) a mediados de los noventa entran en vigor cambios importantes que le dan a las participaciones prácticamente su forma actual: El FGP y el FFM aumentaron al 20% y 1% de la RFP respectivamente. Se conservó el 1% de la RFP para las entidades federativas coordinados en derechos y el 0.25% para la Reserva de Contingencia; los municipios por los que se realizaba comercio exterior participaron del 0.136% de la RFP, y las entidades adheridas al SNCF participaron del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicado a cervezas, bebidas alcohólicas, alcohol, tabacos labrados y bebidas refrescantes. Para Colmenares (1999) el saldo de la operación de la fórmula de mediados de los noventa es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas³¹. Las fórmulas actuales de distribución de las participaciones serán analizadas en el siguiente capítulo.

2.5 Los años noventa. Las Aportaciones.

A inicios de los años noventa la Comisión de Funcionarios Fiscales crea un subgrupo de gasto público cuyo objetivo era analizar los balances financieros de los estados, pues durante los últimos años muchos de ellos, a pesar de que las participaciones se habían incrementado, enfrentaban situaciones de insolvencia que los conducía a solicitar mayores participaciones. Muchos de estos de estos funcionarios llamaron la atención por la baja coordinación del gasto, lo que contrastaba con la elevada coordinación de ingresos alcanzada hasta ese momento³². De acuerdo con

³¹ Colmenares (1999), al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990- 1994), encuentra que sólo dos perdieron: el Distrito Federal, que pasó de un factor de participaciones de 20.22% en 1988 y de 19.75% en 1990, a 14.234% en 1994; esto es, perdió 5.52 puntos, lo que significó una caída en su factor de 27.94% durante el período. La otra entidad con una reducción importante fue Tabasco, que en 1970 tenía un factor de 6.02% y en 1994 ya sólo de 4.69%, esto es, menos 1.33 puntos de participación, equivalentes a una caída de 22.09%. Otros estados no beneficiados por la fórmula fueron Sonora (- 14.79%), Nuevo León (- 11.48%), Baja California (- 7.44%), Sinaloa (- 7.05%), Baja California Sur (- 9.99%) y Tamaulipas (-5.2%). Por el contrario, las entidades más beneficiadas fueron Oaxaca, que pasó de un factor de 1.777% en 1990 a 2.902% en 1994 que significó 1.125 puntos adicionales, un incremento de 63.3%. Michoacán aumentó 0.887 puntos, lo que equivale a 40.41%, y asimismo resultaron beneficiados Guerrero (34.32%), Puebla (33.58%), Guanajuato (32.55%) e Hidalgo (28.9%).

³² Ya desde 1983, en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se propuso la expedición de una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional, en la cual se establecieran los ámbitos de competencia entre

Colmenares (1999) el subgrupo identificó que la crisis fiscal provocada por la devaluación de 1994 y la recesión de 1995, el crecimiento desproporcionado de la tasa de interés, su efecto negativo en los servicios de las deudas públicas de una gran parte de las entidades y, en algunos casos un manejo desordenado del gasto público estatal, provocaron situaciones de crisis fiscal en las finanzas estatales. También encontraron que una parte muy importante de los problemas financieros tenían origen en el gasto educativo (tanto en la nómina como en el gasto de infraestructura)³³. La respuesta a esta problemática no vino de incrementar las participaciones sino de descentralizar el gasto pues la crisis económica era compartida por el gobierno federal. La propuesta de descentralización se estableció a través de un sistema de transferencias condicionadas que tenían como fuente también la propia RFP, llamadas aportaciones.

Las participaciones tienen como característica central que su gasto no está condicionado. Es decir el uso de los recursos del FGP no está destinado a rubros específicos o etiquetas de gasto, sino que los estados y municipios pueden gastarlo conforme su propia consideración y legislación estatal. Esta nueva figura, las aportaciones, sin embargo, surgen como una estrategia de descentralización o federalización del gasto público³⁴ por lo que de origen están destinadas a rubros específicos, es decir, presentan condicionalidad de gasto.

Con estos antecedentes, en 1998, se crea el Ramo General 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el cual se norma a través de la incorporación del capítulo V a la LCF. A diferencia de lo que pasa con las participaciones, los recursos del Ramo 33 siguen siendo recursos federales condicionados, a pesar de que en 1998 los estados, por medio de sus instancias de planeación, finanzas y contraloría, pidieron que se revisara la naturaleza de las transferencias y éstas fueran estatales. El gasto que se ejerce a través del Ramo General 33 se estructura y divide en *Fondos*, cada uno de los cuales atiende un objetivo de gasto específico. Inicialmente las Aportaciones Federales estaban conformadas por cuatro fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en sus componentes estatal y municipal y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que su vez se dividía en tres (Fondo para la Asistencia Social, Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y Fondo para Infraestructura Educativa Superior). En 1999 se agregaron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones

federación, estados y municipios para el gasto en educación y salud, teniendo como objetivo buscar o eliminar las disparidades que distorsionaban los impuestos federales y municipales en esa materia.

³³ De acuerdo con Colmenares (1999), la federalización educativa se convirtió en un mecanismo de mayor desequilibrio para las finanzas públicas de algunas entidades que, como Chihuahua, Nuevo León o el Estado de México, históricamente destinan una parte importante de sus recursos propios al pago de la educación básica, casi 50% en el caso de Chihuahua. Incluso Oaxaca, que prácticamente no aportaba recursos propios, tenía problemas presupuestarios por el gasto educativo.

³⁴ Si bien la educación había comenzado a descentralizarse desde 1991 con la creación del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, rubros como la seguridad pública, la infraestructura social y la salud permanecían concentrados en el gobierno federal.

para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Finalmente, en 2007 se añadió el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Como puede observarse la descentralización del gasto abarcó temas como educación, salud, saneamiento financiero, infraestructura educativa, infraestructura social, seguridad pública, entre otros. De acuerdo con Herrera y Maya (2017), la estructura de estos Fondos tiene origen en los acuerdos de coordinación del gasto que durante la primera de los noventa estableció la federación con algunos estados. Es así que surge el FAEB del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992; el FASSA tiene su origen en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS) de 1996; el FAIS tiene su antecedente en el Ramo 26 Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales que a su vez tiene como antecedente el célebre programa salinista denominado “Solidaridad”; el FAM sucedió al Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); el FASP aparece en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) y del Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública (FOSEG); mientras que el FAETA concentra los recursos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Por último, el FAFEF tuvo su origen en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en primera instancia incluido en el PEF 2000 como parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, después reasignado al Ramo 39 en 2003, y por último integrado al Ramo 33 a partir de 2007.

Hacia finales de los años 2000, se aprobaron una serie de reformas que implicaron modificaciones sustanciales a los fondos que integran el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales. En relación a las primeras, se modificó el FGP, para que se constituyera del 20% de la RFP y de la actualización de las Bases Especiales de Tributación; también se eliminó la Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia. Se estableció que dicho fondo se distribuyera a las entidades federativas conforme al monto asignado al FGP en el año de 2007 y el excedente respecto a dicho año se asignara de acuerdo al factor de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), al nivel de recaudación de impuestos y derechos locales y factor de crecimiento de dicha recaudación local, ponderados estos tres componentes por la población de cada entidad. También se modificó el Fondo de Fomento Municipal, para que se distribuyera entre las entidades federativas conforme al monto asignado al FFM en el año 2007 y el excedente respecto a dicho año se repartiera conforme al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y de los derechos de agua ponderado por el tamaño de la población de la entidad.

Con los recursos del Fondo de Coordinación en Derechos (1% RFP) y la Reserva de Contingencia (0.25% de la RFP) eliminados del FGP, se formó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), que se distribuía de acuerdo al monto asignado en 2007 a la entidad federativa del Fondo de Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia y de acuerdo al avance en indicadores de fiscalización.

Derivados de la aprobación del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina, se creó el Fondo de Compensación (FOCOM) para las 10 entidades con menor PIB per cápita con los 2/11 de los IEPS a

la Venta Final de Diésel y Gasolina, y con los 9/11 restantes se distribuyeron conforme al consumo de dichos combustibles. Además, se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) con el 0.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, al cual pueden acceder las entidades productoras de hidrocarburos. Finalmente, se abrogó la Ley Federal de Tenencia o Uso de Vehículos para el 2012, por lo que a partir de ese año dejó de ser participable y se cedió a las entidades federativas la facultad de recaudarlo y administrarlo.

Respecto de los fondos de Aportaciones Federales, se estableció una fórmula de distribución del FAEB que consideraba los criterios de reparto de matrícula, índice de calidad educativa y proporción del gasto propio en educación respecto del FAEB. Se estableció que el FAFEF se distribuyera de acuerdo al monto asignado en 2007 y al inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero, de tal manera que se beneficiaran a las entidades más rezagadas económicamente.

En 2013, como parte de la Reforma Hacendaria, se aprobaron modificaciones a la LCF que buscaban robustecer los incentivos recaudatorios como: El FGP que los estados destinaban a los municipios, ahora se debe distribuir considerando incentivos económicos y recaudatorios; El FFM promueve que estados y municipios firmen convenios para que los gobiernos estatales recauden el impuesto predial a cuenta y nombre de los municipios, a cambio, podrán participar del 30% del diferencial del fondo entre el año de cálculo y el de 2013; El Fondo de Fiscalización (FOFIE) cambió a Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) e incorporó en su fórmula de reparto, elementos de fiscalización e incentivos recaudatorios, y el Impuesto sobre la Renta (ISR) causado por trabajadores de las entidades federativas y municipios se hizo participable en un 100%.

2.6 Conclusiones.

En síntesis, durante la mayor parte de nuestra historia como nación, los gobiernos estatales han dominado la recaudación y han sido estos actores los que han establecido los términos de la negociación. Ello trajo como inconvenientes el retraso en la construcción de un único espacio económico, el desestimulo de la actividad productiva debido a la múltiple tributación sobre la misma fuente y la incapacidad del gobierno de emplear la política fiscal con fines distributivos. Sin embargo, a partir de los años cuarenta del siglo XX comenzó un proceso de coordinación paulatino que derivó en una mayor fortaleza del gobierno federal en la recaudación a partir de los años ochenta, particularmente de impuestos directos. La fragmentación propia de las entidades federativas ha llevado a que en ocasiones éstas hayan sido las verdaderas detentadoras del poder, resultando que el poder nacional no era otra cosa que más que un pacto regional entre esos poderes. Contrapuesto a esta tendencia, la historia mexicana también exhibe tendencias centralizadoras muy fuertes, sobre todo cuando han dominado las tendencias corporativistas y la concentración vertical del poder en el presidente.

El camino al sistema actual de coordinación ha sido complejo pues la penuria fiscal tiene la misma fecha de origen que la de México como país. El primer medio siglo de nuestra existencia se caracterizó por ser convulsa y marcada por una fuerte tensión entre el gobierno central y los estados, quienes reconocían pocas o nulas ventajas en el papel recaudatorio de un gobierno

central. Esta tensión es heredada de la experiencia de éstos y los abusos de aquel en la época colonial. La balanza comienza a inclinarse en favor del gobierno central ya entrado el Porfiriato pues la estrategia de infraestructura se acompañó hábilmente de mecanismos recaudatorios con base en la tenencia de la tierra que le permitieron al gobierno federal incrementar sus ingresos. La estrategia de infraestructura proporcionó una gran capacidad de negociación al gobierno central. A pesar de ello, los impuestos de amplia base continuaron en manos de los estados con los efectos ya expuestos. La estrategia de coordinación más exitosa y que permitió consolidar el papel recaudatorio de la federación como lo conocemos hoy, fue la de establecer, a partir de los años cuarenta, acuerdos bilaterales en los que los estados cedían al gobierno central el cobro de algunos impuestos a cambio de una *participación*. El contenido de estos acuerdos paulatinamente se fue incorporando a la Constitución hasta que se convirtió en un mecanismo único normado en una Ley de Coordinación Fiscal.

El resultado de este proceso es el de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que los gobiernos locales ceden al gobierno federal su facultad para el cobro de impuesto de amplia base y a cambio éste les devuelve un porcentaje de lo recaudado a través de dos mecanismos: un sistema de participaciones cuya característica central es que puede ser ejercido en lo que el gobierno local decida (sujeto únicamente a la leyes estatales) y un sistema de aportaciones que se distingue de las participaciones en que éste si está condicionado a un gasto específico. Entre los grandes atributos de este sistema, se halla el hecho de que pone fin a la larga discusión sobre el reparto de los ingresos y traslada la discusión hacia la esfera del reparto. Este hecho implica que el gobierno central puede establecer políticas de alcance nacional en la recaudación de impuestos, aprovechar las economías de escala en su cobro y disminuir las distorsiones geográficas de la multi-tributación. Entre sus desventajas, como veremos más adelante, se encuentra el hecho de que coloca a los gobiernos estatales en una menor posición de negociación y los ha tornado dependientes de las transferencias. El gobierno central ha empleado este sistema (las participaciones en particular) como un incentivo para incrementar sus ingresos y retirar el cobro de impuestos del ámbito local hacia el federal.

Además de ello el esquema de transferencias no se limita al contenido de la Ley de Coordinación Fiscal, sino que el gobierno central lo ha trasladado hacia otros mecanismos cuya regulación aún es débil y le otorga al gobierno federal un poder de negociación más amplio que el que está limitado por la Ley de Coordinación Fiscal. En el siguiente capítulo se analizan las distorsiones creadas por el actual SNCF y por último, el capítulo cuarto analizará como este mecanismo de transferencias se ha trasladado hacia otras esferas ampliando la capacidad del gobierno central para establecer acuerdos políticos.

Capítulo 3




El Federalismo Fiscal Mexicano Actual

3.1 Los impuestos que recauda la federación y los impuestos que recaudan los gobiernos locales

De acuerdo con IILSEN (2001), el dispositivo jurídico (político y económico, debe añadirse) de distribución de competencias que presupone el federalismo constituye un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto de un Estado total. Este autor señala también que desde el punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de las competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran, lo cual presupone coordinación en lugar de subordinación. La trayectoria descrita en el capítulo anterior para el caso mexicano da cuenta de un proceso de conflicto y posterior coordinación, en el que las entidades asumieron primero el control de la tributación sometiendo a la federación a una importante penuria y, luego, paulatinamente esa relación se invirtió. Sólo durante los últimos cuarenta años esa relación ha comenzado a favorecer claramente a la federación. Hasta 1980 la tensión entre estados y federación por la distribución impositiva encontró un cauce de coordinación. Tal coordinación no ha estado exenta de fricciones y ha generado nuevas distorsiones que brevemente discutiremos en este capítulo.

Como señalamos en el primer capítulo, la potestad tributaria es entendida como la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción. El poder tributario al ser una facultad otorgada a través de la Constitución, es permanente, es decir, no tiene un plazo límite, dicho poder no puede ser trasladado aunque sí puede ser trasladado el ejercicio de éste. De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31 fracción IV, señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Diagrama 3.1

El Sistema Tributario Mexicano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Órdenes de Gobierno	Disposición Constitucional
 <p>FEDERACIÓN</p>	<p>Art. 31 IV. Obligación de ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal.</p> <p>Art. 73 VII. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>Art. 73 XXXIX. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación.</p> <p>Art. 131. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).</p>
 <p>ESTADO</p>	<p>Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Estatal.</p> <p>Arts. 117 y 118. Restricciones expresa a la potestad tributaria de los Estados.</p> <p>Art. 124. Las facultades de que o estén expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En consecuencia, los Estados tienen un poder tributario genérico, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la federación.</p>
 <p>MUNICIPIO</p>	<p>Art. 31 IV. Obligación de ciudadano de contribuir para el gasto público Municipal.</p> <p>Art. 115 IV. Conformación de la Hacienda Pública Municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los Municipios. - Contribuciones que establezcan los estados sobre: <ul style="list-style-type: none"> *Propiedad Inmobiliaria. *Su fraccionamiento. *Su división, consolidación, traslación o mejora. *La prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

Fuente: IILSEN (2001).

Asimismo, es preciso aclarar que los tres órdenes de gobierno poseen su propia Ley de Ingresos y que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) cada uno define los rubros de ingreso necesarios para atender sus necesidades de gasto. En cualquier caso, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso en general deberá ser autorizado por el H. Congreso de la Unión en el caso Federal y por las legislaturas locales en el caso de los Estados y Municipios.

Particularmente importante resulta el contenido del artículo 73 que otorga de forma exclusiva a la Federación a la potestad de imposición sobre comercio exterior, aprovechamientos y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, aguamiel y productos de su fermentación, producción y consumo de cerveza; asimismo, señala que las entidades federativas podrán participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Como puede observarse del capítulo 2, se trata de las potestades originarias de la Federación. También señala que es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Ahora bien, el artículo 124 establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios de la Federación, se entenderán reservado para los estados. Lo anterior, debe interpretarse, según IILSEN (2001), como una exclusión de las entidades, por lo que el resto de los impuestos quedan bajo su potestad. Esta diferencia es importante porque como veremos más adelante el tributo de mayor potencial gravable es justamente el que ha quedado en potestad de las entidades, quienes a través del SNCF expresado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cede el ejercicio de tal potestad (que no la potestad en sí) a la federación.

La recaudación de impuestos constituye el ingreso tributario, es decir, la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal (IILSEN, 2001). Cabe recordar que una forma de clasificar a los ingresos del sector público presupuestario es: ingresos tributarios y no tributarios, y que para efectos de este estudio analizaremos exclusivamente los ingresos tributarios, que comprenden, entre otros, el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

En el cuadro 3.1 puede observarse la distribución de impuestos entre la federación y los gobiernos estatales para el año 2019, así como su peso en el ingreso tributario nacional. Como puede observarse, el gobierno federal contribuye con prácticamente todos los ingresos tributarios del país. También se observa que la aportación de los gobiernos municipales es más alta que la aportación de los gobiernos estatales.

Cuadro 3.1
Ingresos Tributarios Nacionales por Orden
de Gobierno 2019
Millones de pesos

Gobierno	Monto recaudado	%
Federal	3,202,623.80	97%
Estatad	27,136.68	1%
Municipal	53,714.47	2%
	3,283,474.95	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2020), Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, Cuarto Trimestre 2019; INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales Tabulados básicos 2019.

El 94% de los ingresos tributarios nacionales, durante 2019, provienen de tres impuestos: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), todos ellos recaudados por el gobierno federal. Ello puede observarse en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2
Ingresos Tributarios Federales 2019
Millones de pesos

Impuesto	Monto	% de la recaudación federal	% de la recaudación nacional
ISR	1,686,618.00	53%	51%
IVA	933,326.80	29%	28%
IEPS	460,495.60	14%	14%
Importaciones	64,740.60	2%	2%
Impuesto a la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	5,803.10	0%	0%
Otros Federales	51,639.70	2%	2%
Totales	3,202,623.8	100%	98%

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2020), Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, Cuarto Trimestre 2019; INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales Tabulados básicos 2019.

Como puede observarse en el cuadro 3.3 los ingresos tributarios estatales, observados a nivel nacional, tienen como fuentes únicas al impuesto sobre la nómina y a la tenencia, así como una dispersión de impuestos adicionales.

Cuadro 3.3			
Ingresos Tributarios Estatales 2019			
Millones de Pesos			
Impuesto	Monto	% de la recaudación estatal	% de la recaudación nacional
Impuesto sobre nómina	18,737.79	69%	0%
Remuneraciones al trabajo no subordinado	110.84	0%	0%
Ejercicio de profesiones y honorarios	60.23	0%	0%
Instrumentos públicos y operaciones contractuales	35.16	0%	0%
Otros impuestos sobre ingresos	-	0%	0%
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	2,816.91	10%	0%
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	513.87	2%	0%
Traslado de dominio de bienes inmuebles	100.83	0%	0%
Adquisición de bienes inmuebles	5.49	0%	0%
Otros impuestos sobre el patrimonio	25.64	0%	0%
Actividades mercantiles	9.13	0%	0%
Comercio de libros y revistas	-	0%	0%
Actividades industriales	-	0%	0%
Explotación de minas	-	0%	0%
Impuesto sobre hospedaje	1,012.06	4%	0%
Diversiones y espectáculos públicos	15.52	0%	0%
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	322.74	1%	0%
Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	21.18	0%	0%
Adicionales	2,802.81	10%	0%
Accesorios	315.45	1%	0%
Otros Impuestos Estatales	231.04	1%	0%
Totales	27,136.68	100%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2020), Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, Cuarto Trimestre 2019; INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales Tabulados básicos 2019.

Cuadro 3.4**Millones de pesos**

Impuesto	Monto	% de la recaudación Municipal	% de la recaudación nacional
Ejercicio de profesiones y honorarios	0.06	0%	0.00
Otros impuestos sobre ingresos	42.90	0%	0.00
Impuesto predial	19,938.45	37%	0.00
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	5.39	0%	0.00
Traslado de dominio de bienes inmuebles	7,086.92	13%	0.00
Adquisición de bienes inmuebles	4,151.08	8%	0.00
Anuncios publicitarios	51.45	0%	0.00
Otros impuestos sobre el patrimonio	2,637.91	5%	0.00
Actividades mercantiles	236.94	0%	0.00
Explotación de minas	0.13	0%	0.00
Diversiones y espectáculos públicos	207.31	0%	0.00
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	23.24	0%	0.00
Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	127.05	0%	0.00
Adicionales	626.08	1%	0.00
Accesorios	1,150.17	2%	0.00
Otros Impuestos Municipales	17,429.40	32%	0.00
Totales	53,714.47	100%	0.01

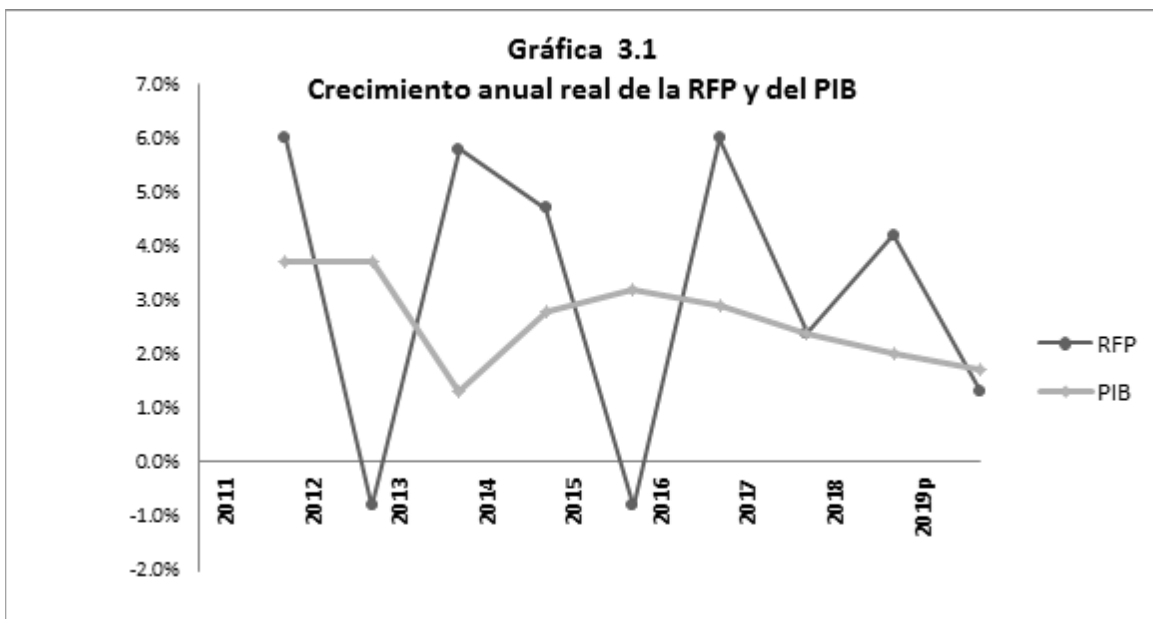
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2020), Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, Cuarto Trimestre 2019; INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales Tabulados básicos 2019.

En lo que corresponde a los ingresos tributarios municipales, destaca el peso del impuesto predial, que dicho sea de paso, aportó, en 2019, más recursos a los ingresos tributarios nacionales que lo que suministró el impuesto a la nómina que administran los estados. En estos cuadros se observa con claridad que tipos de impuestos cobra cada orden de gobierno y cual es la potencia recaudatoria de cada uno de ellos.

3.2 La Recaudación Federal Participable.

Como señalamos en el capítulo anterior, el SNCF y, en términos generales, el Federalismo Fiscal Mexicano, tiene como base el acuerdo donde las entidades federativas ceden a la federación la facultad de recaudación de los principales impuestos; con el compromiso de que ésta última les transfiera una participación sobre la que ellos puedan decidir, de manera autónoma, su destino.

La transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas se lleva a cabo, principalmente, a través de la Recaudación Federal Participable (RFP) y de los fondos e incentivos del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado año con año. También existe un conjunto de transferencias distribuidas en otros fondos presupuestales que se encargan de apoyar el proceso de descentralización del gasto, así como el desarrollo regional, estatal y municipal (Ramo 33). De acuerdo con Valles y Ballinez (2019), la Recaudación Federal Participable (RFP) es el conjunto de recursos que recauda la federación por impuestos federales y que gran parte de estos son participados a las entidades federativas y municipios. La siguiente gráfica muestra la variación real anual del PIB comparado con la evolución de la RFP y su relación con el Producto Interno Bruto 2011-2019.



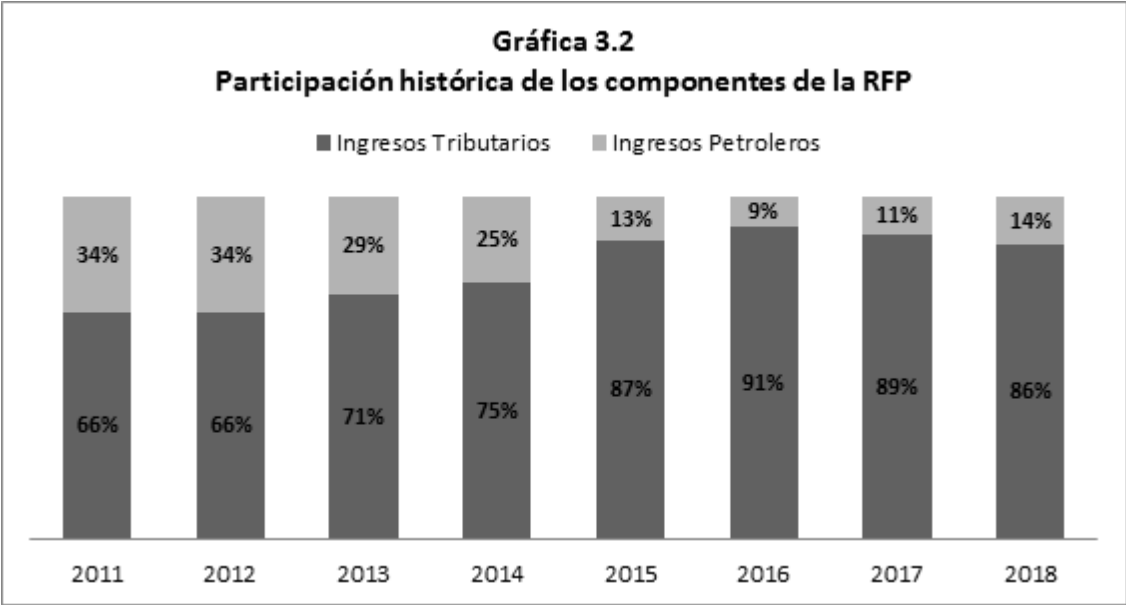
Fuente: Valles y Ballinez (2019)

Pese a que no se observa una relación estrictamente directa, se observa una tendencia similar derivada justamente de que la RFP se encuentra asociada a la renta y al consumo de la población y, por lo tanto, a la actividad económica del país. No obstante, en ciertos años, el sentido opuesto de las trayectorias pudiera ser explicado por los cambios en la política tributaria.

Los dos grandes componentes de la RFP son: Ingresos Tributarios (IT) e Ingresos Petroleros (IP). La proporción de los IT ha aumentado de 66% en 2011 a 86% en 2018. En contraste, los IP han

representado en promedio 11% en los últimos cuatro años. El IVA, el ISR y el IEPS forman parte de los IT y representan en promedio el 96% del total. En este sentido, es de esperarse que los elementos de la política tributaria vigente (tasa impositiva, objeto y base gravable), junto con el desempeño económico del país, determinen en mayor medida la RFP.

La proporción más dinámica de la RFP la constituyen los IT, que como puede observarse en la siguiente gráfica, ha pasado de representar 66% en 2011 a 86% en 2018. En contraste, los IP han disminuido hasta llegar a un 14%. La disminución de los IP puede explicarse tanto por la caída que se ha registrado en la producción de petróleo e hidrocarburos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), así como por los cambios introducidos por la Reforma Energética llevada a cabo en 2014 y 2015. Además, de acuerdo con Colmenares (2017), en cuanto a la evolución de los ingresos federales, al menos desde 2003 los ingresos petroleros se han vuelto muy volátiles, y los ingresos tributarios han mostrado desde entonces un crecimiento lento y estable, de ahí que conforme transcurren los años fiscales, la RFP se vaya conformando cada vez más por ingresos tributarios y menos por ingresos petroleros. El IVA y el ISR han aumentado su crecimiento real a tasa anual de manera muy significativa, por lo que está ocurriendo un verdadero reemplazo de recursos petroleros por recursos impositivos. Esto ha permitido que las participaciones a los estados hayan aumentado en lo que va de 2016 en términos reales más de un 4% respecto del mismo lapso de 2015.



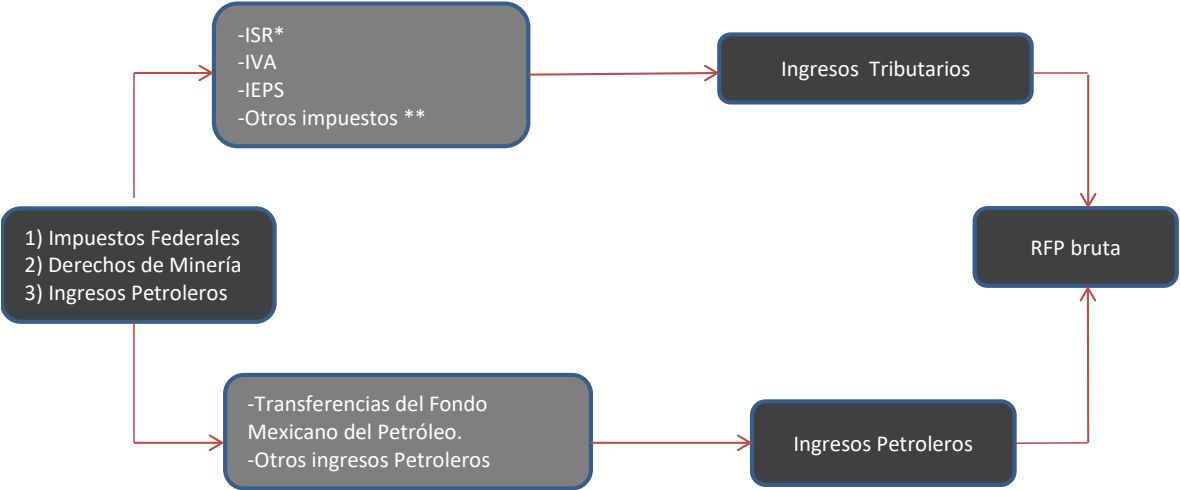
Fuente: Valles y Ballinez (2019).

Los mecanismos de transferencia de ingresos federales, que toman como base de cálculo la RFP, son el Ramo 28 y Ramo 33. Dentro de estos dos ramos, se encuentran los principales fondos usados para el pago de obligaciones de deuda por parte de los estados y municipios. Alrededor del 94% de la deuda subnacional calificada por HR Ratings (Ver Valles y Ballinez, 2019) tiene como fuente de pago el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

De acuerdo con Herrera y Maya (2017), la RFP bruta es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las

entidades federativas y municipios. Actualmente, la RFP bruta se obtiene de la suma de todos los impuestos federales, los derechos de minería y el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes. Los componentes de la RFP Bruta se describen en la siguiente gráfica.

Diagrama 3.2: Componentes de la RFP

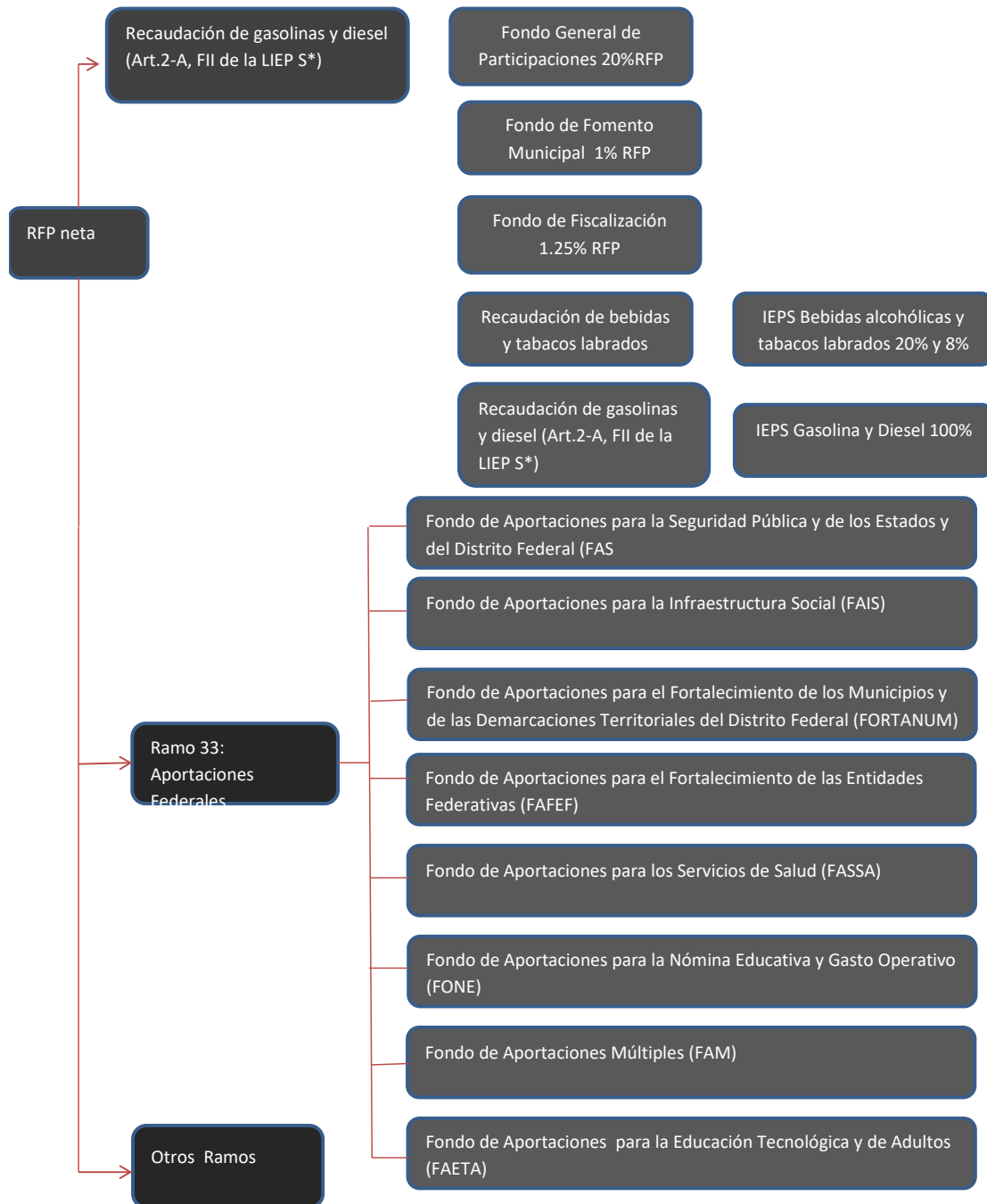


Fuente: Valles y Ballinez (2019).

El FGP toma como base la RFP neta³⁵ (20% de la RFP neta), el FFM (1% de la RFP neta), el Fondo de Fiscalización y Rendición de Cuentas –FFR (1.25% de la RFP neta) y las participaciones para los municipios litorales o fronterizos por donde se realiza comercio exterior (0.136 de la RFP neta). Además sirve de referencia para el cálculo del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). La distribución de la RFP se presenta en el siguiente esquema:

³⁵ La RFP neta resulta de restar a la RFP bruta las devoluciones hechas de sus componentes y aquellos conceptos que son recaudados y administrados por los gobiernos locales o que son ministrados por el Gobierno Federal como incentivos económicos. El concepto de RFP neta es importante, ya que este establece la base de cálculo para algunos de los fondos más importantes del Ramo 28 y del Ramo 33

Diagrama 3.3: Transferencias de recursos federales a través de la RFP



Fuente: Valles y Ballinez (2019).

3.3 El gasto federalizado.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2020 prevé un gasto total que asciende a 6.1 billones de pesos, de los cuales el 33% serán transferidos para su ejercicio a los gobiernos estatales y municipales mediante diversos mecanismos. El centro de estas

transferencias gubernamentales lo constituyen las participaciones y aportaciones que prevé la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Ellas explican por sí solas el 93% de las transferencias totales.

Las participaciones son recursos de libre uso, cuyo monto se determina en el Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en 2020, ascenderán a 951 mil millones de pesos. Las aportaciones por su parte, determinadas en los Ramos 25 y 33, son recursos que sí prevén un destino específico y sumarán este año 889 mil millones de pesos incluyendo los recursos para la protección social en salud (antes Seguro Popular).

Una parte menor de estas transferencias, pero que ha recibido una gran atención durante los últimos años, la constituyen 126,561 millones de pesos que habrán de transferirse a gobiernos estatales mediante Convenios de Descentralización o Reasignación (CR) y, de manera particular, 15,186.3 millones de pesos que recibirán los gobiernos estatales a través de un grupo de fondos (subsídios) ubicados en el Ramo General 23 (RG23).

De esta forma, las transferencias a gobiernos estatales y municipales por la vía de los Ramos 25, 28 y 33 alcanzarán 1.8 billones de pesos mientras que a través de CR y subsidios (RG23) recibirán casi 142 mil millones de pesos. Es esta última cifra la que ha capturado una destacada atención por una razón: los mecanismos de asignación de estos recursos y los criterios para su ejecución no son capturados por la Ley de Coordinación Fiscal. A este tema dedicaremos el siguiente capítulo. Mientras tanto, esta sección analiza, brevemente el funcionamiento del gasto federalizado.

Los recursos previstos en el PEF 2020 que puede ejercer con cierta autonomía el ejecutivo federal ascienden a 1.1 billones de pesos (ya descontando el gasto de las entidades de control directo y empresas productivas del estado, el gasto de los poderes y órganos autónomos y, desde luego, las transferencias). Si comparamos esa cantidad con el monto que reciben los estados vemos que el gasto del ejecutivo operado por las secretarías de estado, representa el 54.6% de los recursos que ejercen los gobiernos estatales y municipales. Cuando se observa esta cifra puede decirse que el gasto público en bienes y servicios públicos es mayoritariamente local.

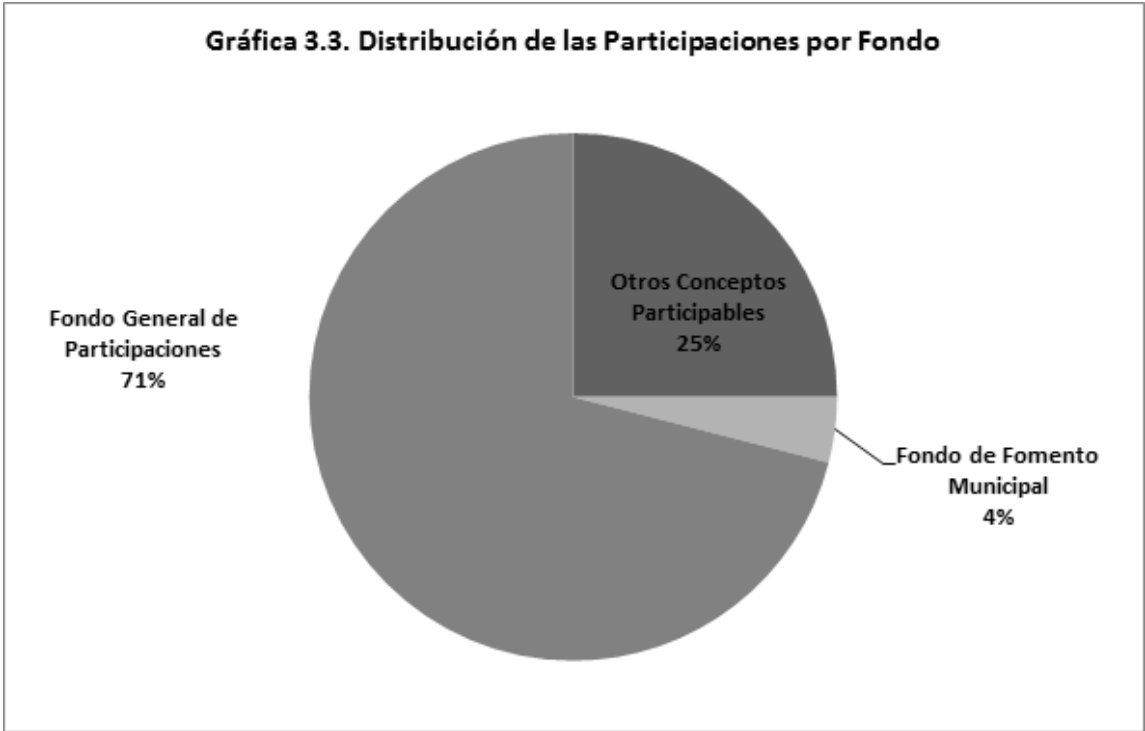
3.3.1. Ramo 28 Participaciones Federales.

El Ramo General 28 denominado, presupuestalmente, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios forma parte del gasto no programable, por lo que en el PEF se presenta como una estimación de lo que podría transferirse a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la RFP a lo largo del ejercicio fiscal. Las transferencias del Ramo 28 no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas, quienes lo ejercen de manera autónoma. Este ramo tiene como marco normativo el Capítulo I de la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos, los cuales son:

1. Fondo General de Participaciones conformado con el 20% de la recaudación federal participable (RFP);
2. El Fondo de Fomento Municipal que se integra con el 1% de la RFP y busca

incentivar la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial; 3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: El 20% de la recaudación por venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y del 8% de la recaudación en el caso de tabacos labrados; 4. Fondo de Fiscalización y Recaudación: El 1.25% de la RFP, premia e incentiva las labores de fiscalización; 5. Fondo de Compensación: 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel; 6. 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; 7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: Recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; 8. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: Resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto; 9. 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable: se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan; 10. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos; 11. El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios y; 12. El 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, el 70% (679,660 mdp) de los recursos del Ramo 28 son destinados al FGP. Únicamente el 4% (33,942 mdp) de este ramo se va al FFM y el restante 26% se distribuye entre 10 Fondos más.



Fuente IMCO (2020).

El FGP se distribuye entre los gobiernos estatales conforme a la siguiente fórmula establecida en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal:

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

Dónde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_t}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_t}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_t}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_t}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_t}{\sum_i IE_{i,t-1} n_t}$$

$$\Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Dónde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$, y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes $C2$ y $C3$ como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se observa que la fórmula integra tres elementos: 1. El crecimiento de producción (PIB) estatal (se trata de una comparación entre el crecimiento de la economía de la entidad con el crecimiento de las 32 entidades). 2. El promedio de crecimiento (tres años) de la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad (Se trata de un claro incentivo recaudatorio) y 3. La población de la entidad.

El mecanismo de reparto ha sido señalado como deficiente, Arechederra y Carbajal (2016) muestran que la población y el PIB Estatal son variables de suma importancia para las haciendas públicas de los estados de la república, dado que la estructura de las fórmulas de distribución vigentes a partir del año 2008, definen las participaciones en ingresos federales por concepto del FGP que reciben del ejecutivo federal. No obstante, la elección de la información de estas variables muestra diversas contradicciones respecto a los objetivos por los que se justificó su instrumentación, ya que neutralizan los incentivos recaudatorios que se esperaba generaran. Para este autor, la información del PIB Estatal, como indicador de la actividad económica, no cubre con su principal objeto de capturar el crecimiento en las distintas regiones del país, ya que al incorporarla en las fórmulas correspondientes se utilizan valores nominales que están “contaminados” con la dinámica de los precios de los distintos componentes de dicho indicador. Además, con la información actualmente utilizada en las fórmulas de distribución no es evidente que los incentivos de fomento a la recaudación y la actividad económica se estén materializando, por el contrario, se observa que el desarrollo de las haciendas estatales, incluida su política de impulso a la economía regional, está separada de la distribución de participaciones en ingresos federales. Se identifica que la variable dominante en la distribución es la población.

En el mismo sentido, Colmenares (2017) señala que el hecho de que la población sea la variable relevante para distribuir las participaciones federales, ocasiona que el pilar del sistema de coordinación fiscal mexicano sea el criterio compensatorio y no el resarcitorio³⁶ como originalmente se creó. Es decir, el mecanismo de distribución crea *incentivos perversos* a no cobrar impuestos y a que los estados no sean responsables, fiscalmente hablando, al otorgar mayores recursos y participaciones a aquellos que tienen mayor población, y no a aquellos que tienen una mayor recaudación propia. Con él coincide Urzúa y Velázquez (2018) quienes señalan que la fórmula de repartición del FGP no cumple con el precepto de resarcimiento y ha beneficiado indebidamente a algunos estados en detrimento de otros. Pérez y Villarreal (2018) hacen una fuerte crítica al sistema de reparto de participaciones en México y señalan que estas fórmulas han generado que las participaciones converjan para todos los estados lo que difícilmente puede

³⁶ Debe recordarse como establecimos en el capítulo anterior, que las participaciones se guían por un principio resarcitorio que implicaba que la transferencia hecha por el gobierno federal debe resarcir al menos el monto que el gobierno local hubiese recaudado por sí mismo. De esta forma quien más recauda debe recibir más transferencias.

comprenderse. De hecho, para ellos, esta convergencia de participaciones representa la anulación de facto de la coordinación fiscal y del espíritu federalista.

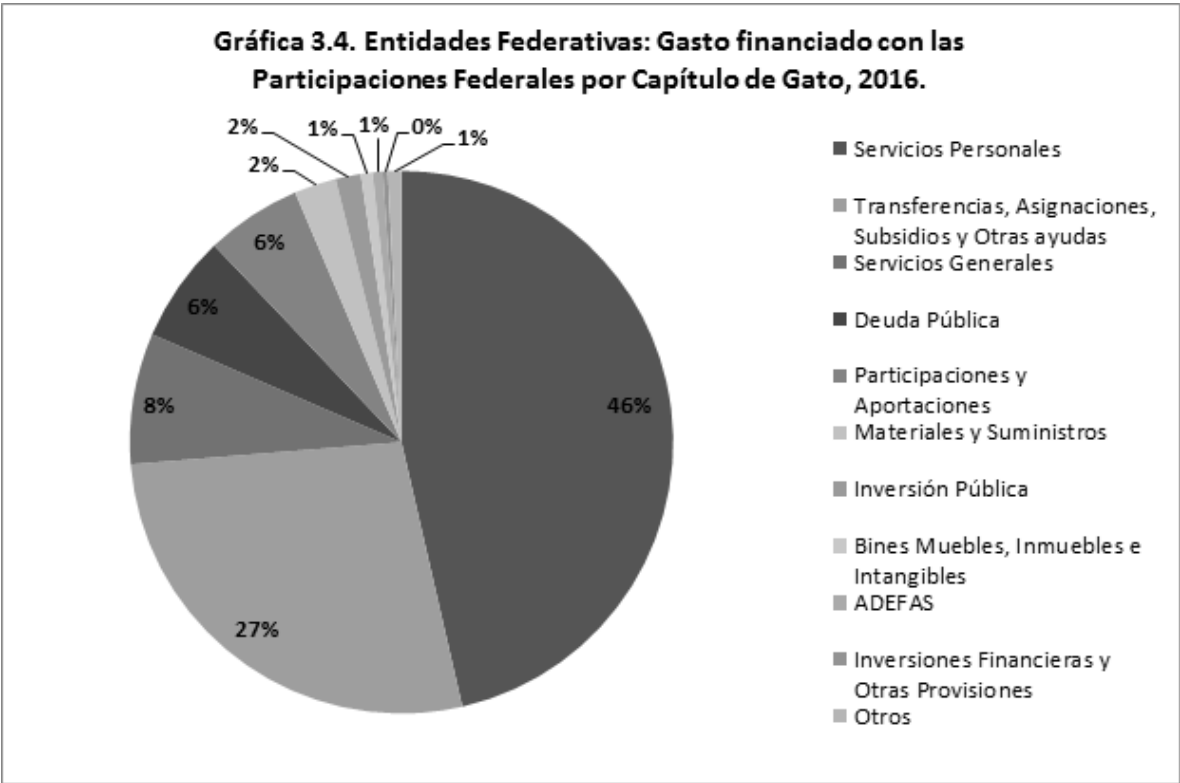
Colmenares (2017) muestra el cambio entre 2014 y 2015 en el nivel de recaudación de impuestos y derechos locales en México y los confronta con la distribución del FFM y encuentra que los cinco estados que más aumentaron su recaudación en el período fueron: Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán, Nayarit y Chihuahua. Contrariamente a lo que puede esperarse de los incentivos recaudatorios, se nota que Hidalgo, el que más aumentó su recaudación propia, apenas incrementó su participación dentro del FFM, lo mismo ocurrió con Yucatán, el tercero con mayor esfuerzo recaudatorio; para Tlaxcala, el segundo lugar en aumento, las participaciones que se le hicieron llegar desde el FFM un año después tuvieron, de hecho, una variación negativa. Del lado opuesto, el autor encuentra que los estados que más se beneficiaron del FFM sin haber incrementado su recaudación fueron: Estado de México, Michoacán, Veracruz y Sonora. El Estado de México fue el tercero con peor desempeño en su variación en la recaudación propia, Michoacán tuvo un comportamiento por debajo de la media nacional en este aspecto. Este escenario se agrava cuando se observa el comportamiento recaudatorio de la Ciudad de México. Esta entidad tuvo entre 2014 y 2015 un aumento en la recaudación de 12.1%, arriba del promedio nacional (7.7%). Sin embargo, a la hora de observar la variación en el coeficiente efectivo del FOMUN, la CDMX presenta un valor nulo, de 0.009 puntos porcentuales en el mismo escenario. El autor concluye que hay incentivos desde la Federación a no recaudar regionalmente.

La asignación de recursos que beneficiaron al Estado de México puede tener una implicación político-electoral en tanto que cambiar los mecanismos de distribución podría hacer perder recursos a uno de los principales bastiones políticos del partido cuyo gobierno federal acaba de concluir. Esa misma intuición está detrás del trabajo de González y Gómez (2020) quienes estudiaron la asignación de transferencias que realiza el Gobierno Federal, bajo el marco del federalismo fiscal, a los 58 municipios del estado de San Luis Potosí durante el periodo 2000-2018. Los resultados mostraron que en las del Ramo 33 y del FFM no se observa influencia de filiación política como determinante para la asignación de recursos. Mientras que en las del FGP existe evidencia estadísticamente significativa de mayores asignaciones de recursos para aquellos municipios con filiación política tanto federal como conjunta.

Ramírez (2018), al analizar la distribución de las participaciones per-cápita a lo largo del periodo 1980-2016 encuentra que las tres entidades más rezagadas en materia de crecimiento económico, en 2003 presentaron tasas de crecimiento de sus participaciones al menos por encima de la mitad de las entidades federativas, la asignación de las participaciones ha avanzado en una menor dispersión de los recursos por persona que son asignados a esas entidades federativas, por lo que es claro que se está lejos de que las participaciones tengan un efecto promotor del crecimiento.

Por otro lado, debido a la reducida disponibilidad de fuentes de impuestos para las entidades federativas, y al bajo aprovechamiento de las que tienen disponibles, sobre todo en el caso de los municipios, los recursos federales transferidos, condicionados y no condicionados, resultan

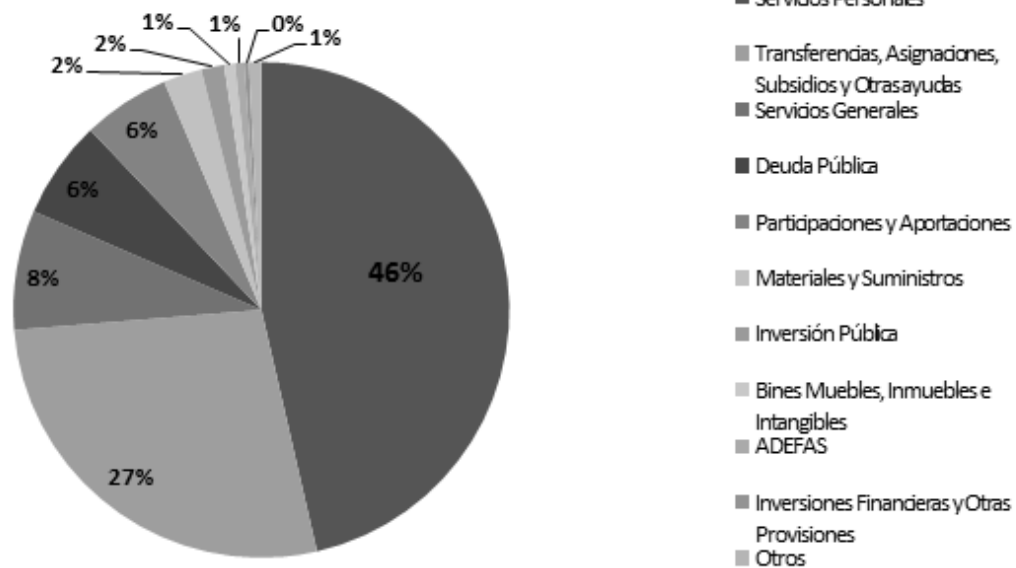
indispensables para el financiamiento del gasto de estos órdenes de gobierno. La Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018) ha identificado que las participaciones tienen como principal destino la cobertura presupuestal de las necesidades de gasto corriente que requiere la operación de los gobiernos estatales y municipales (servicios personales y recursos materiales), y en menor medida pago de deuda y obra pública. En la siguiente gráfica se observa un marcado peso de los servicios personales.



Fuente: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

La ASF concluye que los recursos de participaciones destinados a la obra pública y a otros conceptos de inversión son significativamente menores en relación con los destinados al gasto corriente. En el caso de los municipios y demarcaciones territoriales, las participaciones federales se destinan también fundamentalmente al financiamiento de sus estructuras administrativas; es decir, a gasto corriente, principalmente servicios personales, como se manifiesta en la gráfica siguiente:

Gráfica 3.5: Municipios: Gasto financiado con las Participaciones Federales, por Capítulo de Gasto, en los Municipios Auditados, ejercicio 2016.



Fuente: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

De acuerdo con lo anterior, las participaciones federales sustentan en grado importante la operación de las estructuras administrativas de los gobiernos locales, lo cual refleja la importancia estratégica que tienen esos recursos para los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

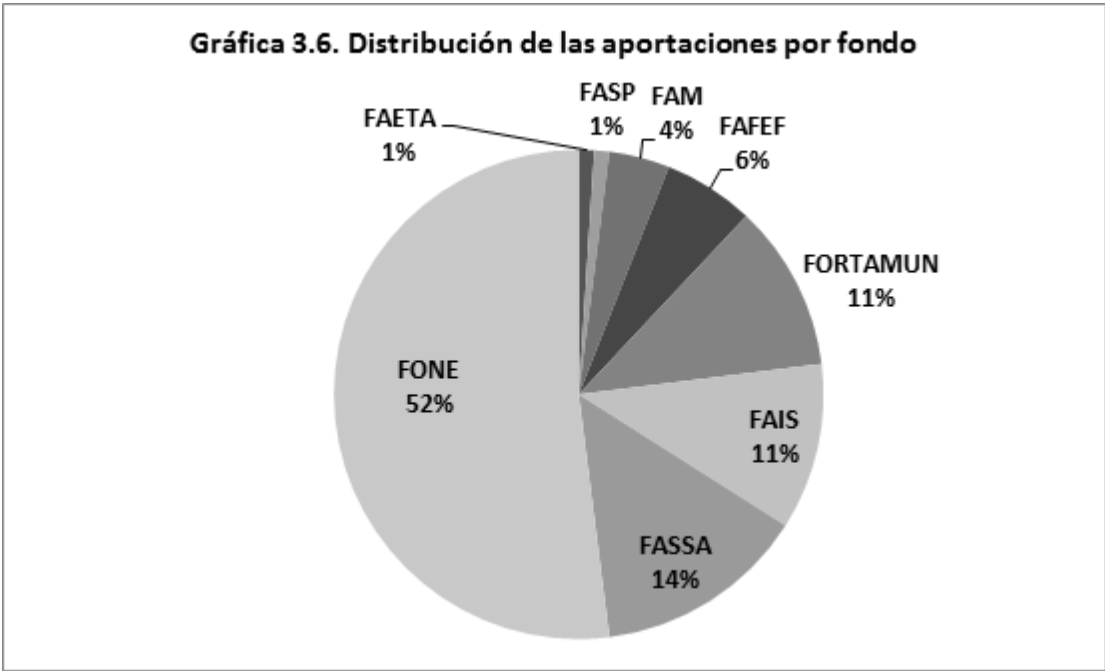
3.3.2 Ramo 33 Aportaciones.

El Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es parte del gasto programable y su asignación se considera como una provisión programada que debe cumplirse independientemente de la evolución de la recaudación. Los recursos de este ramo son compensatorios³⁷ y están etiquetados, es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas quienes lo deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables. Los Fondos de Aportaciones federales previstos en la LCF son:

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE): Apoyo a los estados, con recursos para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal; 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): Apoyo para fortalecer las acciones que garantizan una vida sana; 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS):

³⁷ El carácter del Ramo 33 es compensatorio porque tiene como fin asignar recursos en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, desarrollo social, entre otros.

Contribuye al bienestar social, mediante obras y acciones en materia de infraestructura que ayudan a combatir la pobreza extrema y el rezago social; 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun): Se destina a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes; 5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Se integra por Asistencia Social e Infraestructura Educativa; 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): Presta los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos; 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fasp): Atiende las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal; 8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF): Se destina a la inversión en infraestructura física.



Fuente: IMCO (2020)

Como se puede observar los Fondos de mayor relevancia, educación salud e infraestructura social explican más de 75% del Ramo 33. Tal como ocurrió con el Ramo 28, los Fondos que integran este Ramo han sido analizados en diversos espacios. CONEVAL (2011) por ejemplo, encuentra que la fórmula de distribución de los recursos del FONE (antes FAEB) en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a

la matrícula³⁸, y coadyuva débilmente a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Respecto del FASSA, CONEVAL (2011) señala que en primera instancia, la asignación de este Fondo, es consistente con los requerimientos de las entidades. Sin embargo, al realizar un análisis de mayor especificidad observó que la distribución de dicho fondo no se asocia a carencias de salud sino a los rezagos en infraestructura³⁹. Para la prestación de servicios de salud, las entidades federativas utilizan tanto recursos propios como federales (lo que puede asociarse, en estudios posteriores, a un efecto *flypaper* como el descrito en el capítulo 1).

Sobre el FAIS Politeia (2015) señala que las modificaciones normativas y de diseño del FAIS en 2013-2014 sirvieron para que su núcleo duro sea en lo general sólido, en particular los Lineamientos Generales de Operación y los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema. La teoría causal a la que responde el FAIS es pertinente y sólida, es consistente con el diagnóstico y ha mostrado buenos resultados. En sentido contrario, la ASF (2017) expresaba que *a la distribución de la inversión con recursos del FAIS (en su dimensión municipal) en los municipios es aún crítico, a pesar de que la normativa establece porcentajes de inversión con el propósito de mejorar los niveles de carencias sociales; basta señalar como ejemplo que en 2015 la inversión atendió el 8.6% y el 1.5% de las localidades con alto y muy alto grado de rezago social, respectivamente, y la proporción más alta de la inversión se destinó a las localidades que tienen los asentamientos de población más importantes agrupados en las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, las cuales presentan mejores condiciones de desarrollo, estas zonas recibieron el 35.7% de los recursos ejercidos.*

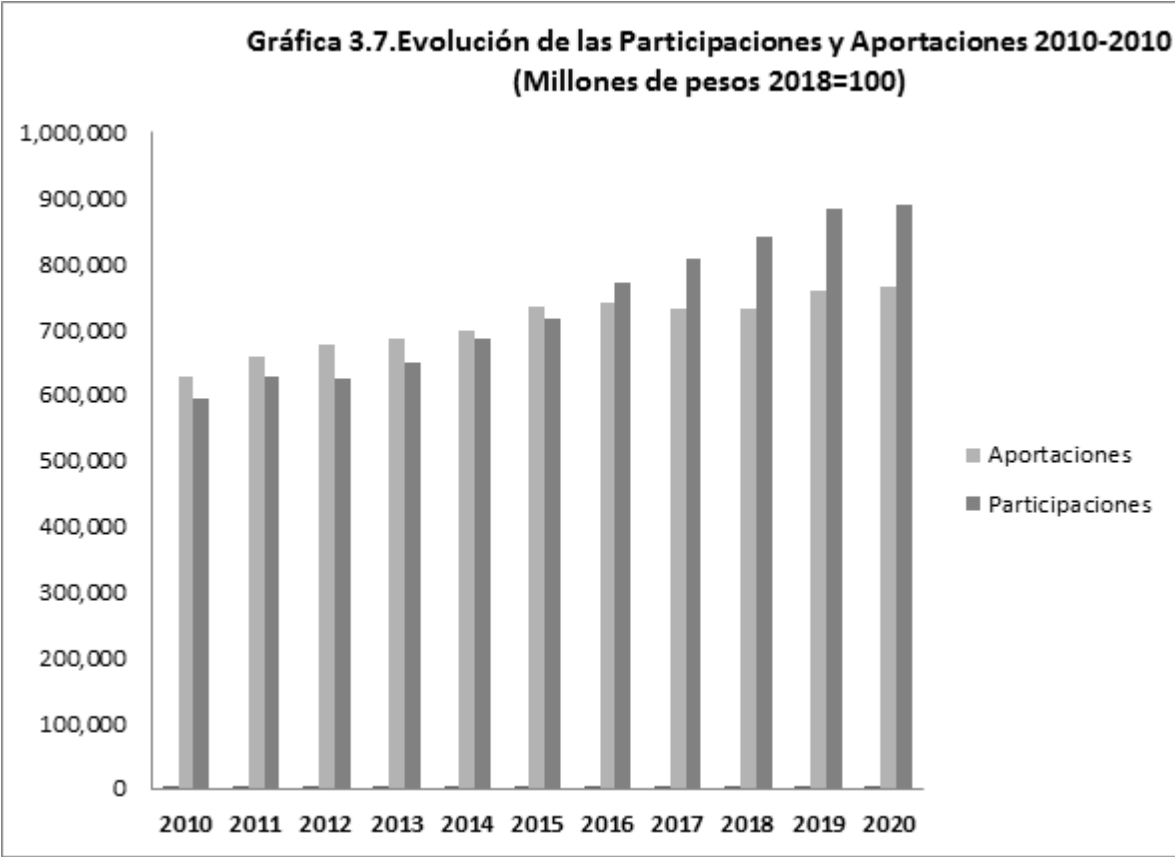
De manera agregada Castro, Salazar y Contreras (2017) buscaron probar el efecto del gasto público vía Ramo 33 en el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos. Su trabajo, analiza el efecto del ramo 33 en tres variables: el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita, la desigualdad interestatal y la desigualdad intraestatal. El estudio mostró que el gasto público descentralizado puede impulsar el crecimiento económico y reducir las brechas de ingresos entre estados a largo plazo y con mayores niveles del Ramo 33. También se muestra la presencia de un efecto igualador, pues el impacto positivo del gasto público descentralizado en el crecimiento y en la reducción de la brecha de ingreso entre las entidades se produce más rápido o con menores

³⁸ El criterio actual de distribución de los recursos a cada entidad federativa depende, en gran medida, de las transferencias que hayan recibido en el año anterior. El porcentaje que le corresponde a cada uno de los estados está determinado por la proporción de I. La matrícula pública de educación básica estatal respecto al total de la matrícula nacional en dicho nivel de educación; II La matrícula pública estatal, ponderada por un índice de calidad educativa respecto al total nacional y III. El gasto estatal en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe a través del FONE, respecto al gasto total nacional. CONEVAL (2011) señala que en la LCF se considera que las matrículas estatales permiten asignar los recursos de manera equitativa entre las entidades (con criterios financieros); sin embargo, se ignoran otros factores de desigualdad entre los estados.

³⁹ Los recursos del FASSA se distribuyen entre los estados con base en: I. El inventario de infraestructura médica; II. Las plantillas de personal empleado en cada entidad; III. El monto de los recursos recibidos el año anterior.

niveles del Ramo en los estados menos desarrollados. Sin embargo, reconocen que aunque haya evidencia de un efecto igualador del Ramo 33, no basta para revertir la divergencia entre entidades en México. Con respecto al estudio de la desigualdad dentro de los estados, el análisis del PIB per cápita inicial ofrece cierta evidencia que indica el Ramo 33 no ha sido efectivo para reducir la desigualdad intraestatal, y más bien parece estar asociado con disparidades económicas crecientes dentro de las entidades. También encuentran que el efecto positivo del gasto descentralizado, en forma del Ramo 33, en el crecimiento y la distribución del ingreso entre entidades, aunque no sea suficiente para revertir la divergencia, es consistente con la teoría del federalismo fiscal y sus argumentos que apoyan la descentralización.

Ramírez (2018), realiza un amplio estudio para determinar si a través de las transferencias federales el gobierno central que realiza una función de redistribución necesaria para estar en condiciones de retomar el proceso de convergencia que se vio frenado desde el cambio de modelo económico que se dio en la década de los ochentas. Considerando el IDH para los años de 2008, 2010 y 2012 y comparándolos con los incrementos en las transferencias asignadas a las entidades federativas a precios de 1998, el autor encuentra evidencia sobre una asignación de recursos vía Ramo 33 que ha favorecido en mayor cuantía a entidades con menor grado de desarrollo humano, siendo dicha retribución equitativa.



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas 2010-2020, Transparencia presupuestaria (SHCP) e INEGI INPC 2010-2020

3.3.4 Gasto Federalizado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Este es un ramo presupuestario general que forma parte del gasto programable, cuyos componentes tienen un destino específico en el gasto y están etiquetados. Tiene la función de regulación presupuestaria donde se consideran asignaciones destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades que no se pueden prever en el presupuesto de algún Ramo administrativo o general. Pero de manera importante para nosotros, tiene un componente de gasto federalizado en el que se han incluido recursos para apoyar el desarrollo regional y municipal. Durante el ejercicio fiscal 2020 el gasto federalizado a través del Ramo General 23 Será materia de un análisis más detallado en el siguiente capítulo. El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación prevé para este rubro un monto de 15,237 millones de pesos lo que significa el 0.25% del gasto federalizado para este año. El análisis del funcionamiento de estos recursos será materia del siguiente capítulo.

3.3.5 Convenios de Descentralización y Reasignación.

Estos recursos provienen de acuerdos que las dependencias del Ejecutivo Federal firman con las entidades federativas para otorgarles recursos presupuestales que son susceptibles de ser federalizados, con el propósito de concertar la descentralización de acciones federales, mediante la colaboración y coordinación de ambas instancias de gobierno o bien para reasignar recursos de las dependencias y entidades públicas hacia a las entidades federativas, para el cumplimiento de diversos objetivos de los programas federales. En los últimos años, estos convenios se han suscrito con las Secretarías de Educación Pública, Salud, Turismo, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Social. Al depender de la firma de convenios, estos recursos no son presupuestables por entidad federativa. El Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 ubica un monto de 126,561 millones de pesos lo que significa solo el 2.07% del gasto federalizado para el presente año.

3.3.6 Protección Social en Salud: Seguro Popular-Instituto Nacional de Salud para el Bienestar.

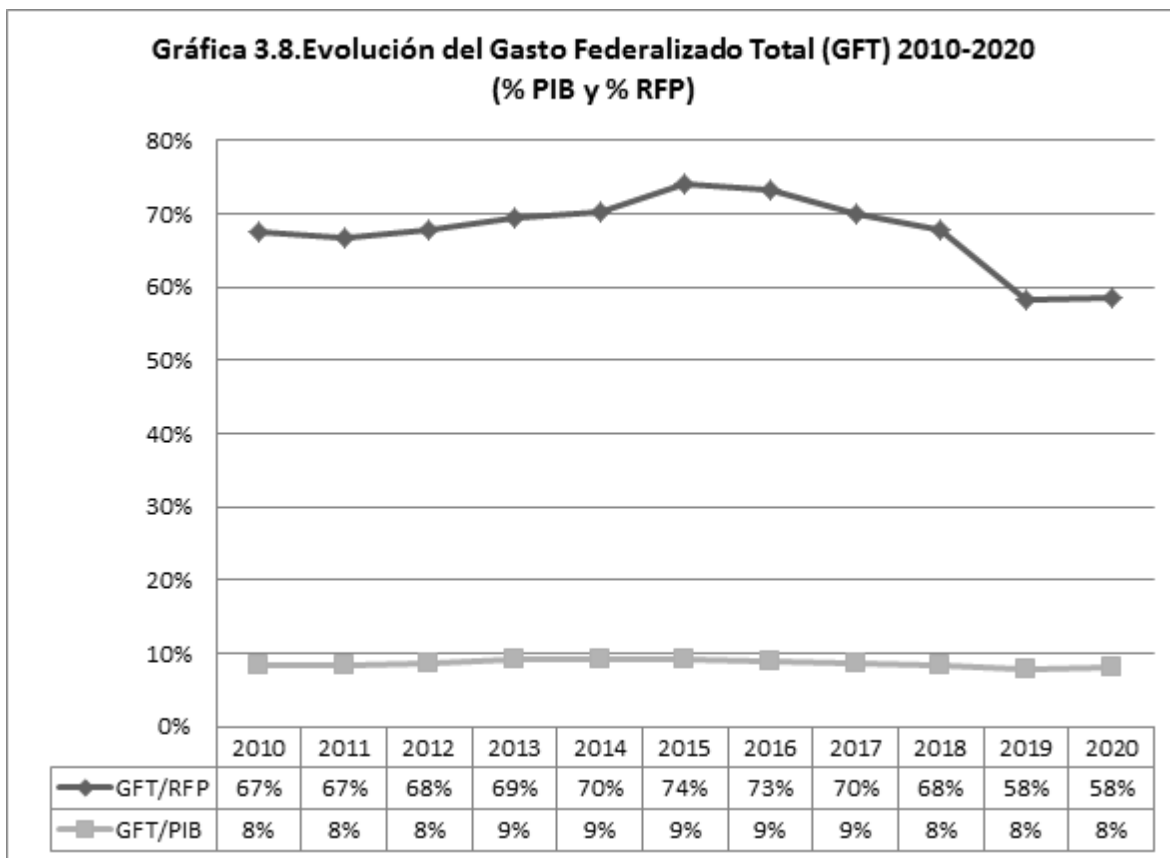
Estos recursos provenientes del programa Seguro Popular, son destinados al Sistema de Protección Social en Salud para garantizar la atención y prestación de los servicios de salud ofrecidos por el Sistema a la población beneficiaria, mismos que se encuentran contenidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAU- SES). Estas erogaciones también dependen de la firma de convenios por lo que no son presupuestables por entidad federativa.

3.3.7 Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica.

El Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica es complementario del Ramo 33. Este concepto integra provisiones económicas de carácter contingente para cubrir los siguientes conceptos: i) las medidas salariales y económicas correspondientes al FONE y al FAETA, que serán entregadas a las entidades federativas a través del Ramo 33 Aportaciones Federales; ii) las medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo; iii) las provisiones para los incrementos de las percepciones que incluyen las correspondientes a la Carrera Magisterial, y iv) los recursos para la educación básica, normal, tecnológica y de adultos correspondientes a la Ciudad de México.

3.4 Algunos rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano Actual.

Como pudimos observar, el gobierno federal recauda el 98% de la totalidad del ingreso tributario nacional mientras los gobiernos subnacionales participan con el 2% restante. En el mismo sentido, si comparamos el gasto público encontramos que las entidades federativas son responsables de erogar casi 60 centavos de cada peso del gasto público total (ver Hernández, 2018). Esto configura un primer rasgo importante del federalismo fiscal mexicano, el dualismo. Por el lado de la recaudación, el SNCF se ha traducido en un alto nivel de concentración de ingresos en el gobierno federal. Por el lado del gasto, en contraste, México ha presenciado un alto nivel de descentralización.



Fuente Elaboración propia con base en CEFP (2020a) y CEFP (2020b)

Cuando observamos el gasto federalizado total (Ramo 23 + Ramo 25 + Ramo 28 + Ramo 33 + Convenios) como porcentaje de la RFP en la gráfica 3.8, lo que observamos es que durante la última década, en promedio casi 7 de cada 10 pesos que integran la RFP se distribuyeron a los gobiernos estatales y municipales. Solo 3 de cada 10 pesos disponibles para gasto público quedan en manos del gobierno federal. Ello considerando que alrededor del 10% del PIB de la última década lo constituye la RFP.

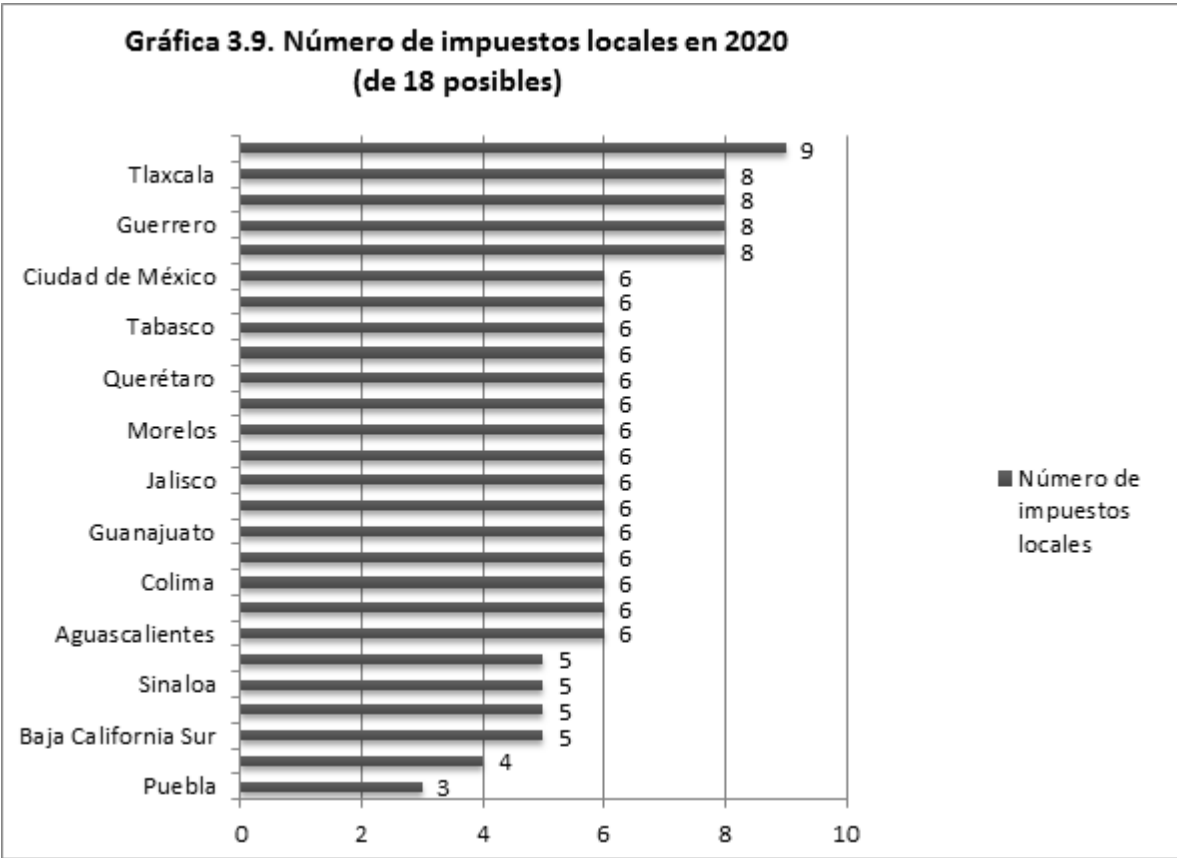
El papel dominante de la federación se expresa en la recaudación no en el gasto. La concentración de funciones impositivas en el ámbito federal de gobierno tiene como origen el actual SNCF. Como hemos observado, con base en este sistema, el gobierno federal recauda las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), además recibe los ingresos por energía (petróleo y electricidad) y comercio exterior, entre otras fuentes. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas más reducidas y no móviles, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas, así como sus participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial que es, como vimos, su principal fuente de ingresos propios.

Esta estructura es compatible con los modelos clásicos del federalismo fiscal analizados en el capítulo 1 en el que señalábamos que los impuestos sobre los factores de la producción de alta movilidad, como es el capital, deben asignarse también al gobierno nacional de modo que no se distorsionen las decisiones de localización, por lo que el impuesto sobre la renta a las empresas debe ser nacional. De manera opuesta, los impuestos sobre factores poco móviles, como aquellos sobre la tierra o edificios, pueden asignarse a los gobiernos locales. Los impuestos al consumo complejos como el IVA son mejor administrados por el gobierno nacional, mientras que los impuestos al consumo simples pueden ser igualmente administrados por gobiernos locales y el nacional. La eficiencia económica también sugiere que los recursos naturales se graven por el gobierno nacional. A pesar de ser inamovibles, su distribución desigual a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales, distorsionar las decisiones de localización al inducir la migración hacia zonas ricas en recursos o inducir la explotación ineficiente de los recursos naturales en cuestión.

La estructura de gasto descentralizada también se corresponde con un enfoque clásico del federalismo fiscal. Puede observarse que en línea con la dinámica tieboutiana discutida en el primer capítulo, que señala que la provisión de la cantidad óptima de un bien público siempre será más eficiente si la realizan los órdenes de gobierno más próximos a la población, el federalismo fiscal mexicano ha ido consolidando una estructura descentralizada del gasto.

El centralismo tributario mexicano tiene un correlato importante: la debilidad fiscal de las entidades federativas. En un estudio, IMCO (2020) estima que las entidades únicamente recaudan el 4.7% de los ingresos por impuestos. Mientras que el gobierno federal recauda el 93.6%. Las 32 entidades recaudaron 67 mil 973 millones de pesos en 2018. La ciudad de México representa el 37% de esta recaudación. La baja tasa de recaudación se debe, por un lado al propio SNCF pero por el otro, señala IMCO (2020) a que las entidades desaprovechan sus facultades tributarias. De los 18 impuestos que pueden recaudar⁴⁰, en promedio recaudan seis. Baja California es la entidad que más impuestos recauda con la mitad. Por el lado contrario, Puebla únicamente recauda tres impuestos.

⁴⁰ Se refiere a los 18 impuestos que integran el cuadro 3.3 de este capítulo sin incluir las categorías “adicionales”, “accesorios” y “otros impuestos estatales”.



Fuente: Elaboración propia con información de IMCO (2020)

Esta forma de organización del sistema recaudatorio provoca que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios sea muy reducida, pues el gobierno federal ostenta las bases tributarias más potentes pero también que sus ingresos sean altamente dependientes de las transferencias. Como puede observarse en el siguiente cuadro si comparamos los ingresos propios de los gobiernos estatales con las transferencias recibidas observamos que los ingresos de los gobiernos estatales dependen crucialmente de las transferencias.

Cuadro 3.5

Ingresos brutos a Nivel Nacional de los Gobiernos Estatales, 2019

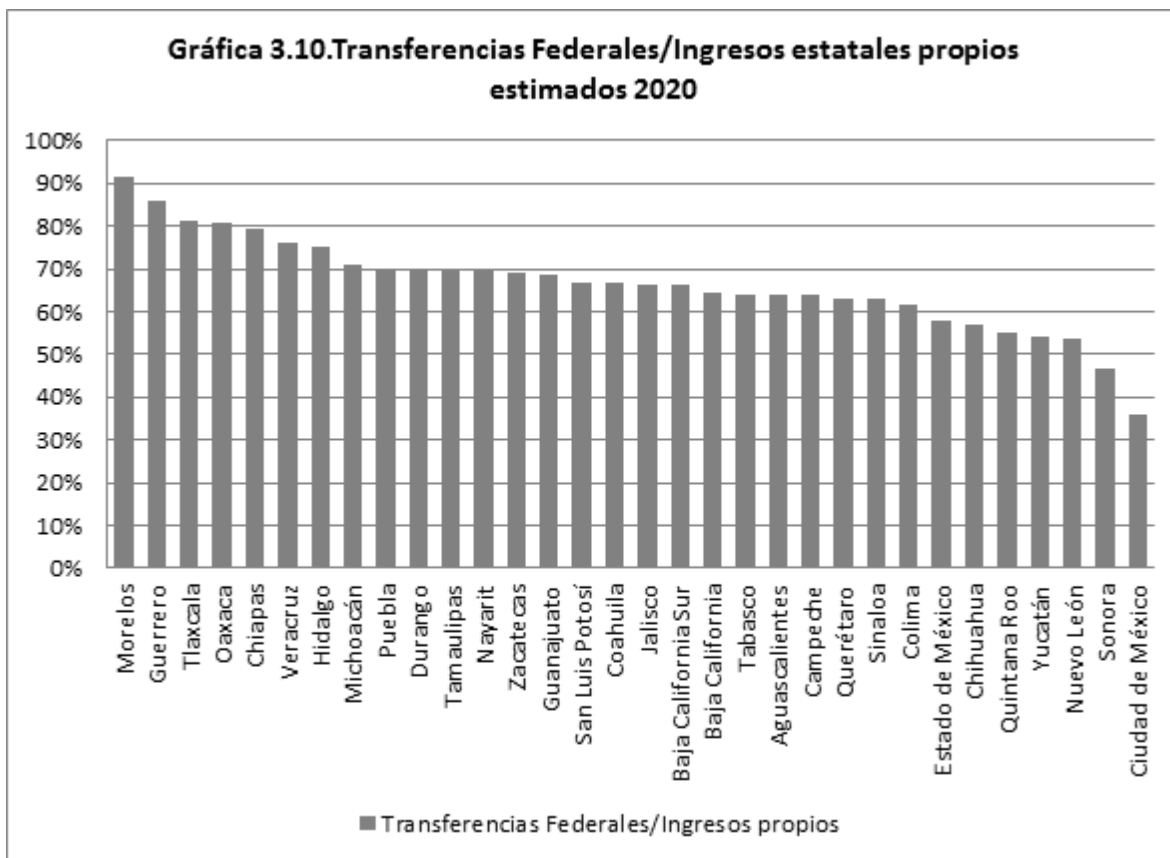
Millones de pesos

Concepto	Monto 2019	%
Impuestos	27,136.68	4%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0.00	0%
Contribuciones de Mejoras	83.38	0%
Derechos	17,070.36	2%
Productos	3,544.16	0%
Aprovechamientos	3,942.35	1%
Participaciones federales	279,326.04	36%
Aportaciones federales	410,446.31	53%
Otros ingresos	10,854.33	1%
Financiamiento	17,497.71	2%
Disponibilidad inicial	0.00	0%
Ingresos totales	769,901.32	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

De manera agregada el 89% de los ingresos estatales provienen de las transferencias⁴¹. Este nivel de dependencia por encima del 80% ha sido la marca de los últimos años. Sin embargo, cuando se observa la planificación estatal los ingresos previstos se sobreestiman lo que aparentemente reduce la dependencia por transferencias federales. Esto significa que los ingresos de los estados se reducen durante el año debido a una baja actividad económica o bien que no disponen de la capacidad de recaudación suficiente. En la siguiente gráfica se ordenan los estados conforme al peso relativo de las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33 únicamente) respecto de los ingresos estimados para 2020. Destacan los casos de Morelos, Guerrero, Tlaxcala y Oaxaca cuya planeación financiera ya incurre en una dependencia prácticamente absoluta de las transferencias federales desde su planeación.

⁴¹ García (2016) señala que México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con menor nivel de recaudación subnacional, ya que ésta representa únicamente el 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB), considerando en este rubro los ingresos tributarios locales de las entidades federativas y los municipios. Así lo hacen ver los Estudios Económicos de la OCDE: México 2013, al especificar que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, tanto de los estados como de los municipios, representan una parte muy pequeña de los ingresos fiscales totales, aproximadamente el 3%, y equivalen a sólo el 0.7% del PIB de 2009.7 Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México Samuel Alejandro García Sepúlveda* 2016



Fuente: Elaboración propia con información de IMCO (2020) y Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 en Transparencia presupuestaria (SHCP)

Colmenares (2017) señala que los síntomas presentes en las finanzas estatales son claros y precisos, empezando por establecer que las potestades tributarias de los estados se conforman entre otros por el IEPS a combustibles y el impuesto sobre automóviles nuevos y que representan apenas el 1.5% de la RFP. Por su parte, la recaudación de impuestos y derechos locales como agua, nómina y tenencia es, aunque mayor, sólo un 9.4% de la RFP. Este marco de análisis sería omiso si no se subrayara también el hecho de que, si bien por un lado las potestades y los impuestos locales son exiguos, por otro no se ejercen como debieran. En el mismo sentido, para el conjunto de estados calificados por HR Ratings (Ver Valles y Ballinez, 2019), la calificadora estima que la proporción promedio histórica (2014-2018) de ingresos federales es 87% contra 13% de ingresos propios.

El resultado ha sido la agudización del centralismo tributario y el agravamiento de la dependencia financiera de los estados a la federación, como bien lo demuestra el hecho de que la principal fuente de ingresos de los estados y municipios no la constituyan los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las transferencias federales. Si bien, a partir del análisis de las fórmulas de reparto se infiere que las oscilaciones de los ingresos gubernamentales dependen de las variaciones que presente la economía nacional, existen algunos determinantes extras que limitan la capacidad de recaudación de las entidades federativas y de los gobiernos locales. Por ejemplo,

las fuentes de ingreso de los gobiernos locales, como el impuesto predial, pierden sus bondades como mecanismos de captación frente a las precariedades institucionales y las capacidades técnicas de la mayor parte de los gobiernos municipales y colocan a las transferencias como el principal (y en algunos casos, prácticamente el único) medio para financiar las actividades de gobierno. De esta forma, la distorsión más notoria del SNCF vigente es la centralización recaudatoria que coloca a los gobiernos locales en una franca dependencia financiera respecto de la federación.

A partir del análisis efectuado en el capítulo 2 sabemos que el proceso mediante el cual se instaló el centralismo recaudatorio en México se caracterizó por el conflicto y la resistencia, especialmente de aquellos que perdían en las fórmulas de distribución. Sabemos también que los impuestos de mayor potencial recaudatorio quedaron en manos del gobierno federal (ISR, IVA e IEPS). Con ello, los gobiernos locales han perdido el poder sobre las bases gravables de mayor relevancia y los ha colocado en desventaja en la negociación de reformas de otra índole que pueden afectarles. Esto es lo que ha llevado a diversos especialistas a cuestionarse, por un lado, por qué los gobiernos locales estuvieron dispuestos (y continúan así) a ceder las facultades administrativas de sus principales gravámenes y, por otro, qué fue lo que ganó el gobierno federal con la centralización (ver Hernández, 2018). Como hemos observado, las transferencias a gobiernos estatales y municipales han mantenido una tendencia creciente en la última década tanto en participaciones como aportaciones. Esto significa que, independientemente de las condiciones económicas, los gobiernos locales han recibido sistemáticamente más recursos sin necesidad de elevar su esfuerzo fiscal. En otras palabras los incentivos dirigidos a incrementar la recaudación no han surtido los efectos deseados.

Sour (2014), en un estudio para 115 gobiernos municipales mexicanos, muestra que tanto las participaciones como las aportaciones en México tienen un efecto negativo sobre el esfuerzo fiscal. En el mismo sentido, Colmenares (2017) advierte que los mecanismos de reparto de las participaciones inducen a comportamientos perversos en los que los gobiernos locales abusan de créditos e incurrir en riesgo moral con garantía en las transferencias. De esta forma los gobiernos locales tienen un fuerte incentivo a permanecer en el acuerdo, ya que su pereza fiscal es compensada por el esfuerzo de otros (en particular del gobierno federal). Tal como señalamos en el capítulo 1, el éxito o fracaso de un acuerdo federalista reside en la adecuada división de responsabilidades. Una adecuada distribución de competencias no necesariamente es una justa distribución de competencias, ni necesariamente es equilibrada, sino es aquella que conduce a una estabilidad política y promueve el crecimiento económico entre miembros disímboles. El acuerdo federalista mexicano puede calificarse como estable políticamente pero falla al promover el crecimiento económico.

Por otro lado, según Hernández (2018), las transferencias condicionadas o aportaciones no han contribuido claramente a mejorar los indicadores sociales. Las transferencias se han consolidado como el principal instrumento de gasto social en México. En 1992, de cada peso que erogaba la federación, los gobiernos estatales y municipales gastaban alrededor de 30 centavos. Para 2016 esas entidades ejercían ya 60 centavos de cada peso federal (Hernández, 2018). De acuerdo con

este autor, este proceso de federalización del gasto ocasionó, una mayor ineficiencia en la aplicación del gasto, debido a que los sistemas de transparencia y rendición de cuentas son prácticamente inexistentes en muchos estados federados. Como proporción del PIB, el gasto federalizado ha pasado de representar 4% en 1992 a cerca de 10% en 2019. El resultado es que ahora existen más de 5000 programas sociales la mayor parte de ellos ejecutados por los gobiernos locales. En opinión de Hernández (2018), la proliferación de programas sociales inconexos y descoordinados ha contribuido a elevar la corrupción y la ineficiencia en el uso del gasto público. Considérese, como señala Mendoza y García (2018), que a pesar de que las transferencias se ubicaban en máximos históricos durante la década recién concluida, el endeudamiento de los estados creció de manera muy pronunciada sin que el gasto de inversión se reflejara en un mayor crecimiento de las economías locales. Esta indisciplina financiera conduce también a la permanencia del problema de riesgo moral discutido en el primer capítulo, es decir, a una situación en la que el gobierno federal debe intervenir para rescatar financieramente a un estado. Estos rescates a menudo conducen a acuerdos políticos que consolidan a determinados grupos de poder⁴².

De esta forma, el SNCF provee incentivos para quedarse en el acuerdo a pesar de la dependencia financiera. Primero, estimula la pereza fiscal al garantizar recursos y después no provee los mecanismos de control necesarios. En palabras de Hernández (2018), *el proceso de descentralización llevado a cabo en nuestro país genera incentivos a quedarse y a mal portarse*.

En lo que corresponde al gobierno federal, el SNCF le proporciona una mayor solidez financiera *respecto de los estados*, aunque presenta una debilidad de finanzas públicas estructural originada por la baja carga tributaria que ya hemos señalado. Esta fortaleza le permite emplear la tributación y su reparto como un instrumento de coerción hacia los gobiernos estatales de manera que las tensiones políticas (y también las económicas) transiten y se debiliten a través de los mecanismos de reparto. Al respecto, Hernández (2018), señala que en el diseño del actual SNCF existió una deliberada ausencia de instrumentos que fortalecieran las capacidades de recaudación de los gobiernos municipales. La hipótesis de Hernández (2018), es que el gobierno federal vio en las premisas teóricas del federalismo fiscal (discutidas en el capítulo uno) una oportunidad para argumentar la conveniencia de centralizar al país tributariamente, pero siempre estando consciente de que con ello lograría que los gobiernos locales dependieran financieramente del centro obteniendo así un mecanismo de coerción política importante. En

⁴² De acuerdo con Mendoza y García (2018), la evidencia provista por la historia económica de nuestro federalismo refuerza la hipótesis de que un estado siempre es demasiado grande para caer (too big to fail). A lo largo de las últimas tres décadas, se han documentado eventos de rescates explícitos y ocultos, a través de créditos de la banca de desarrollo o con las propias transferencias que han mantenido a flotes a muchos gobiernos subnacionales. En el mismo sentido, Cabrera y Lozano (2018) señalan que aún con la reciente Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios de 2016, la fragilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales en el marco del federalismo fiscal actual es evidente y puede incidir, negativamente en la calidad crediticia del país en su conjunto. De acuerdo con información del Registro Público Único (RPU) de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), la deuda total inscrita de estados, municipios y entes públicos al 31 de diciembre de 2018 fue P\$601,218.3 millones (m). De esta, el 81.1% está respaldada por algún fondo del Ramo 28 (FGP y FFM) al respecto ver Valles y Ballinez (2019).

otras palabras no se buscaron desde el inicio fuentes alternativas de financiamiento para los estados y municipios, fenómeno que sí pasó en otros países con sistemas de coordinación similares.

Debemos señalar que, con base en la revisión de la literatura mostrada a lo largo de este capítulo, que la asignación de los recursos federales si tiene un efecto distributivo de los recursos, al menos a través de las aportaciones. Barriga y Vázquez (2006) señalan que los recursos federales no han tenido la capacidad de compensar el proceso de divergencia en materia de crecimiento económico entre las entidades federativas y tal parece que el proceso de descentralización no fue suficiente en un escenario en el cual se requiere ampliar el desarrollo administrativo e institucional. Sobre este punto, Díaz (2000) señala que antes de ampliar la descentralización de los recursos deben fortalecerse las capacidades institucionales, técnicas y administrativas de los gobiernos locales.

Finalmente, como señalamos en el capítulo 1, el teorema de la descentralización de Oates sugiere que la calidad de los bienes servicios públicos se eleva conforme se incrementa la descentralización. La certeza de ello la deposita en el voto, ya que en caso de que el gobernante no alinea la provisión de bienes y servicios con las preferencias ciudadanas, el elector lo puede castigar con su voto. Ello ocurre si y sólo si el electorado sabe perfectamente quién es el encargado de la producción de cada bien público. De lo contrario, la implicancia del teorema — elevación de la calidad del gasto público— es ambigua. Hernández y Torres (2006) realizaron una encuesta para corroborar si la gente sabe bien a qué orden de gobierno pedirle cuentas. Más de una tercera parte de los encuestados admite no conocer cuáles son los tres órdenes de gobierno. Con respecto a educación, sector que representa 60% del gasto programable federal, sólo 4% de los encuestados sabe que los programas de estudio de educación básica se elaboran con la participación de los gobiernos federal y estatal, mientras que solamente 37% sabe que el gobierno estatal es el encargado de mantener en buen estado las instalaciones educativas. En este rubro destaca también que sólo 29% de los encuestados sabe que la construcción de escuelas ha sido descentralizada y que el gobernador es el responsable de su construcción. Ante estos resultados es difícil sostener el argumento de la democratización vía descentralización del gasto.

3.5 Conclusiones.

El federalismo fiscal mexicano es coincidente con los preceptos del federalismo fiscal teórico clásico con una distribución de las bases impositivas amplias y móviles al gobierno central y de las bases más reducidas y fijas a los gobiernos locales. La descentralización del gasto es también un fenómeno coincidente con el enfoque clásico que supone un mejor alineamiento de las preferencias en sistemas mayormente descentralizados del gasto.

Hemos destacado aquí la preponderancia del papel recaudatorio del gobierno federal. Señalamos que más del 90% de los ingresos tributarios nacionales son recaudados por dicho orden de gobierno. La consecuencia de este fenómeno es la dependencia prácticamente absoluta (en algunos casos, pero muy fuerte en lo general) de las transferencias que a los gobiernos locales efectúa el federal. Sin embargo, la mayor parte del gasto público es ejercido por los gobiernos

locales. De esta forma, se configura un carácter dual del federalismo fiscal mexicano: altamente centralizado en los ingresos y descentralizado en el gasto.

La dependencia de los gobiernos locales a las transferencias, tiene un correlato importante, vuelve a los gobiernos locales políticamente vulnerables ante el gobierno central pero cómodas ante el bajo esfuerzo fiscal. Si a ello le agregamos que las transferencias durante la última década han sido sostenidamente más altas, el resultado es la generación de grandes y discrecionales poderes estatales que se equilibran con el poder central por la vía de la recaudación. Es este fenómeno el que ha dotado de estabilidad política al SNCF actual. Los gobiernos locales tienen hoy un margen importante para incurrir en conductas financieramente riesgosas con amparo en ingresos que no recaudan.

En el mismo sentido, los efectos extra-fiscales del actual SNCF implican dos fenómenos contradictorios: por un lado la distribución del FGP reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales pero por otro tiene un efecto distributivo pues traslada una parte importante de los recursos de los estados económicamente más dinámicos en favor de los menos. Según la revisión de la literatura que hemos hecho, las participaciones, que son estos recursos no etiquetados, se destinan fundamentalmente al funcionamiento de los gobiernos locales con una marcada incidencia en el gasto corriente de los gobiernos locales, es decir, su función básica es que los gobiernos locales puedan llevar a cabo sus labores cotidianas. Como pudimos revisar ello implica un bajo efecto redistributivo. El caso de las aportaciones es distinto, pues sus mecanismos de asignación siguen criterios y objetivos de gasto mucho más específicos y la literatura muestra una mayor incidencia distributiva (aunque aún insuficiente para corregir las graves disparidades interestatales).

Capítulo 4

El caso del Ramo General 23

El federalismo fiscal mexicano, entendido como el acuerdo mediante el cual se distribuyen las facultades impositivas y de gasto entre la federación y los gobiernos locales, se basa en lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El centro de este sistema, hemos dicho, es un acuerdo político-económico formalizado en un convenio de adhesión que suscriben las entidades federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el que ceden sus potestades tributarias al gobierno federal y, a cambio, éste les otorga una participación de los ingresos obtenidos por impuestos federales. La transferencia de los recursos de la federación hacia las entidades se efectúa mediante dos mecanismos principales, por un lado, se asigna más recursos a las entidades que más aportaron a la recaudación federal (principio resarcitorio) y, por otro, se distribuyen más recursos a aquellas entidades con mayores requerimientos de gasto (principio compensatorio).

Mostramos que el actual sistema de coordinación fiscal es el resultado de un proceso de conflicto y posterior coordinación consolidado en acuerdos políticos a los que se llegaba por dos vías: por un lado, grandes negociaciones en forma de convenciones nacionales y, por otro, avances marginales en las legislaciones fiscales que, a través de convenios bipartitas, paulatinamente incorporaban más impuestos a la competencia federal y fueron ampliando el sistema de participaciones. Los estados fueron sumándose a este sistema poco a poco hasta que, ya con la totalidad de estados adheridos, el SNCF se formalizó con la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1980. De aquí en adelante, los recursos serían distribuidos con base en fórmulas que garantizaban una participación en los ingresos proporcional a la aportación que los estados habían hecho a la recaudación federal. Este hecho, trasladaba la problemática del reparto de ingresos tributarios de la esfera política (la del conflicto) hacia la esfera técnica (la de la coordinación), lo que además suministraba estabilidad y consenso.

Hemos señalado también que la mayor coordinación no ha inducido mayor crecimiento económico (como se esperaba) y no ha contribuido determinadamente a reducir la brecha de crecimiento intraestatal, pero sí ha generado un desequilibrio de ingresos entre órdenes de gobierno. Este desequilibrio es una versión antitética de la penuria fiscal que caracterizó al gobierno federal en los orígenes de México como nación. Hoy los gobiernos locales son quienes padecen el desequilibrio vertical descrito en el capítulo anterior. Sin embargo, a diferencia de lo que le ocurría al gobierno federal durante la mayor parte del siglo XIX en el que no podía hacer frente a sus obligaciones más elementales, ahora los estados gozan de una gran cantidad de recursos por la vía de las transferencias las cuales explican entre 60 y 90% de su gasto total.

Señalábamos que existe un correlato en esa abundancia de recursos, y es que coloca a los gobiernos locales en una cierta vulnerabilidad política y económica, pues dependen de las transferencias federales. Sin embargo, dado que estas transferencias se hallan establecidas en

fórmulas contenidas en la LCF, tal debilidad no es manifiesta. En otras palabras, el gobierno federal no podría eludir la obligación de participar a los gobiernos locales de los ingresos tributarios, por lo que la vulnerabilidad no se hace explícita. Esto resulta cierto cuando se piensa en el gasto federalizado como participaciones y aportaciones, es decir, solo es cierto para la proporción de los impuestos susceptibles de ser participables. Existe, como vimos en el capítulo anterior, una importante cantidad de recursos que no son ni participaciones ni aportaciones pero conforman también gasto federalizado. Se trata de “islas” de recursos que durante la última década se han transferido a los gobiernos locales y que no se encuentran reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Ese es el caso del Ramo General 23, previsiones salariales y económicas (RG23), cuyo objetivo original fue el de efectuar compensaciones presupuestarias entre los Ramos integrantes del PEF, pero que en la última década ha alojado diversos fondos que son distribuidos entre gobiernos estatales, cuyo reparto no se efectúa a través de principios técnicos o fórmulas. Para acceder a estos recursos, los gobiernos estatales y municipales deben presentar una solicitud a la SHCP en la que presentan un proyecto en los rubros señalados, el proyecto es valorado por la Dependencia y ésta, a través de un Comité, finalmente falla a favor o en contra de la asignación de recursos. En caso favorable, las partes firman un convenio para la asignación periódica del recurso en el transcurso de un año.

Dicho mecanismo de asignación no responde al criterio resarcitorio o compensatorio que constituyen la base del sistema de asignación en nuestro país. Durante la última década, la mayor parte de los fondos que forman parte del RG23 se dispersaron de esa forma, por lo que la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el poder de decisión de la SHCP se vuelven los dos componentes principales en la asignación de los recursos, es decir, se trata de una asignación política en la que la negociación, la pertenencia a un grupo político y la coyuntura parecen jugar un papel importante.

4.1 Ramo General 23. Antecedentes.

Fue creado a principios de los años ochenta como “Erogaciones no sectorizables”⁴³, pero a partir de 1990 cambió su denominación a *Ramo General 23 previsiones salariales y económicas* como lo conocemos hoy. Se diseñó como un instrumento de política presupuestal destinado a atender incrementos salariales y la posible creación de nuevas plazas en el transcurso del año fiscal en las dependencias y entidades del gobierno federal, así como para incluir previsiones económicas para hacer frente a contingencias derivadas de fenómenos naturales o a obligaciones de gasto que escapan a los objetivos presupuestales de las dependencias (CEFP, 2018). No es un ramo que represente a una institución con estructura orgánica, es decir, no es asociable a dependencia alguna, pero de acuerdo con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF), su operación está a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP.

⁴³ Se incorpora por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1985

Dicha Unidad lo utiliza como un mecanismo de ajuste del presupuesto federal. Ello está fundamentado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) la cual señala que podrán traspasarse recursos de otros ramos y entidades al ramo de provisiones salariales y económicas, con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos de los programas autorizados en el PEF. Además, se estipula que los recursos del RG23 podrán ser traspasados a otros ramos, conforme a los propósitos de cada uno de los programas en él contenidos y a las disposiciones aplicables. Asimismo, en términos de lo previsto en la LFPRH, al RG23 le corresponde la administración y control de ampliaciones y reducciones líquidas al PEF, así como otras adecuaciones presupuestarias, que incluyen las operaciones por reasignación de ingresos excedentes autorizadas a las dependencias y entidades (SHCP, 2020 b).

De acuerdo con los objetivos y las funciones de control presupuestario atribuidas a este ramo, las diferentes partidas y programas que lo componen se pueden agrupar en cinco categorías:

- Estabilización de ingresos;
- Medidas económicas de índole laboral y de control presupuestario;
- Fondos para la atención de desastres naturales;
- Partidas asociadas a funciones de dependencias o contingencias.
- Subsidios para entidades federativas y municipios (gasto federalizado)

4.1.1 Estabilización de ingresos.

El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), el Fondo de Estabilización de los ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) son fideicomisos que cumplen funciones de ahorro y estabilización. Los dos primeros fueron diseñados para hacer frente a eventuales caídas de los ingresos del Gobierno Federal y de la Recaudación Federal Participable (RFP), mientras que el FMPED se creó a partir de la reforma energética de 2013-2014 para administrar los ingresos petroleros, y, eventualmente, convertirse en un instrumento de ahorro de largo plazo y de impulso a distintos rubros del desarrollo. El sustento normativo de estos fondos está contenido en la LFPRH, su reglamento, así como sus correspondientes reglas de operación. En lo referente a su administración, esta se lleva a cabo a través de fideicomisos.

4.1.2 Medidas económicas de índole laboral y control presupuestario.

Por lo que hace a la función de medidas económicas de índole laboral, la LFPRH la fundamenta en su artículo 33 fracción II, donde estipula que se debe consolidar en el PEF un capítulo específico de provisiones salariales y económicas para hacer frente a incrementos salariales, creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral, y una vez aprobada la asignación global de servicios personales en el Presupuesto de Egresos, ésta no podrá incrementarse.

4.1.3 Prevención y atención de desastres naturales.

El artículo 37 de la LFPRH, contempla la inserción de previsiones económicas para prevenir y atender los daños ocasionados por fenómenos naturales. Por ello, al RG23, se adicionan el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas (FONREC) y el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN).

4.1.4 Adecuaciones para dependencias y otros gastos no previstos.

Existe un grupo de programas dentro del RG23 que no están asociados a ninguno de los objetivos estipulados en la definición o funciones del ramo. Dichos programas están vinculados con funciones u objetivos de otras dependencias de la administración pública federal. El programa más importante de este tipo es Subsidios a las Tarifas Eléctricas (U129). También destaca la partida R003, Seguridad y logística que se transfiere directamente a la Presidencia para cubrir gastos del Estado Mayor Presidencial, R007 Comisiones y pago a CECOBAN⁴⁴, la partida R011 Fiscalización. Este ramo, también contemplan recursos adicionales para la operación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía -R079 CNH-CRE, para el Conacyt, R010 y para la Conservación y equipamiento de la Cámara de Diputados, R083. Por último, en este ramo se contemplan también recursos para situaciones extraordinarias, ejemplo la ayuda con motivo del incendio de la Guardería ABC, R138.

4.2 Gasto Federalizado en el RG23.

Por gasto federalizado nos referimos a aquellos rubros que son transferidos a los gobiernos estatales y municipales. Durante el último ejercicio fiscal se contaba con 19 fondos o programas que se transfirieron a los gobiernos locales. Este es el rubro de análisis de este capítulo.

El cuadro 4.1 muestra el monto aprobado y ejercido para cada una de las partidas y programas presupuestales que han integrado el RG23 durante el último año de la administración federal anterior y los dos primeros años de la administración actual. En el caso del rubro de gasto federalizado, se observa un importante número de proyectos (19 programas o fondos). Destaca, en 2018, que algunos de ellos no contaban con presupuesto aprobado y que, sin embargo, ejercieron recursos durante el ejercicio fiscal, poco más de 6,000 millones de pesos se ejercieron con esta característica. Se trata de programas enteramente creados por el ejecutivo durante el año. Se aprecia también un sobre-ejercicio de más de 60 mil millones entre los 19 Fondos o programas. Destaca particularmente el caso del Fondo de Fortalecimiento Financiero que rebaso

⁴⁴ Se refiere al Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) que es la plataforma de pagos que utiliza la Tesorería de la Federación (TESOFE) para realizar todos sus pagos con abono en la cuenta del beneficiario final. No obstante, dada la posibilidad de contratar algunos pagos con terceros, la TESOFE signó en 2009 un contrato con el Centro de Cómputo Bancario (CECOBAN) para realizar transferencias bancarias por medio de esta plataforma.

su monto aprobado en casi 2000% al pasar de poco más de 2,500 millones a cerca de 50,000. Se observa también cierta duplicidad en las actividades nominales de estos fondos pues la mayor parte de ellos se refiere a infraestructura. También podemos observar que la gran mayoría desaparece en 2019. A ello dedicaremos un espacio más adelante.

Cuadro 4.1

Monto aprobado-ejercido por programa presupuestario 2018-2020

Millones de pesos 2018=100

Programa presupuestario	2018		2019		2020		Aprobado	Ejercido
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Var 18-20	Var 18-20
CNH-CRE	518.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
Comisiones y pago a CECOBAN	0.0	0.0	0.0	0.0	85.8	85.8	NA	NA
CONACYT	2,961.6	0.0	0.0	0.0	2,676.4	2,676.4	-10%	NA
Fiscalización	23.6	0.0	0.0	0.0	23.6	23.6	0%	NA
Fondo para la modernización del patrimonio cultural federal	723.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
Seguridad y Logística	1,547.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
Funciones de dependencias o contingencias	5,774.2	0.0	0.0	0.0	2,785.8	2,785.8	-52%	NA
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	24,581.2	33,352.8	3,634.7	5,117.0	3,344.5	3,344.5	-86%	-90%
Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	350.0	441.5	180.5	180.5	645.4	645.4	84%	46%
Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas	2,493.6	798.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Prevención y atención de desastres	27,424.9	34,592.2	3,815.2	5,297.4	3,989.8	3,989.8	-85%	-88%
FEIP	10,023.8	37,952.1	11,425.4	11,425.5	9,058.4	9,058.4	-10%	NA
Estabilización de ingresos	10,023.8	37,952.1	11,425.4	11,425.5	9,058.4	9,058.4	-10%	-76%
Apoyo a municipios para obras de infraestructura y seguridad de los museos, monumentos y zonas arqueológicas (derecho a museos)	0.0	23.7	0.0	25.3	0.0	0.0	NA	-100%
Apoyo Federal para Pago de Adeudos de Suministro de Energía Eléctrica	0.0	1,184.9	0.0	1,183.4	0.0	0.0	NA	-100%
Cámaras de Vigilancia en el Estado de Veracruz	349.1	348.9	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
DIF-CDMX	0.0	503.7	0.0	0.0	0.0	0.0	NA	-100%
FEIEF	2,916.1	13,657.7	3,323.8	3,323.8	2,635.2	2,635.2	-10%	NA
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados	0.0	4,296.6	0.0	0.0	0.0	0.0	NA	-100%
Fondo de Apoyo a Migrantes	299.2	291.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Fondo de Capitalidad	2,493.6	2,336.0	0.0	2,539.7	0.0	0.0	-100%	-100%
Fondo Metropolitano	3,260.4	3,224.5	3,291.6	3,255.4	3,291.6	3,291.6	1%	2%
Fondo para el Fortalecimiento Financiero	2,531.3	50,044.3	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	4,714.9	5,451.9	4,490.4	6,385.6	6,832.8	6,832.8	45%	25%
Fondo para Fronteras	748.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	498.7	421.8	399.0	366.9	399.0	399.0	-20%	-5%
Fondo Regional	2,330.0	2,304.4	1,864.0	1,843.5	1,983.7	1,983.7	-15%	-14%
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,496.2	1,496.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	99.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
Programas Regionales	2,851.0	4,700.9	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Provisión para la Armonización Contable	56.2	53.5	56.2	54.6	56.4	56.4	0%	5%
Proyectos de Desarrollo Regional	17,807.5	12,229.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Gasto Federalizado	42,452.0	102,569.1	13,425.1	18,978.2	15,198.7	15,198.7	-64%	-85%

Cuadro 4.1 (cont.)

Monto aprobado-ejercido por programa presupuestario 2018-2020

Millones de pesos 2018=100

Programa presupuestario	2018		2019		2020		Aprobado	Ejercido
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Var 18-20	Var 18-20
Apoyo al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)	0.0	59.8	0.0	0.0	0.0	0.0	NA	-100%
Comisiones y pago a CECOBAN	85.8	0.0	85.8	0.0	0.0	0.0	-100%	NA
CONACYT	0.0	0.0	3,375.7	0.0	0.0	0.0	NA	NA
Fiscalización	0.0	0.0	27.2	0.0	0.0	0.0	NA	NA
Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC)	0.0	2,904.7	0.0	3,045.2	0.0	0.0	NA	-100%
Fondo para la Transición	149.6	136.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-100%	-100%
Medidas Supervenientes	0.0	159.6	0.0	0.0	0.0	0.0	NA	-100%
Programa de Separación Laboral	887.9	0.0	997.5	0.0	997.5	997.5	12%	NA
Provisiones Salariales y Económicas	9,489.6	0.0	14,390.4	0.0	15,935.7	15,935.7	68%	NA
Seguro Colectivo de Retiro	0.0	296.4	0.0	56.2	0.0	0.0	NA	-100%
Seguro de vida de las Dependencias y Entidades de la APF	0.0	932.7	0.0	717.6	0.0	0.0	NA	-100%
Situaciones laborales supervenientes	9,725.5	0.0	13,213.4	0.0	13,354.5	13,354.5	37%	NA
Medidas económicas de índole laboral y control presupuestario	20,338.5	4,489.4	32,090.0	3,819.0	30,287.7	30,287.7	49%	575%
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	50,051.2	81,197.9	51,953.1	74,994.3	69,821.7	69,821.7	40%	-14%
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	50,051.2	81,197.9	51,953.1	74,994.3	69,821.7	69,821.7	40%	-14%
Total general	156,064.6	260,800.7	112,708.8	114,514.4	131,142.0	131,142.0	-16%	-50%

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018-2020

El cuadro 4.2 agrupa las partidas y programas contenidos en la Cuenta Pública 2018, 2019 y/o en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 por objetivos, y se puede observar que el RG23 se financia tanto con ingresos fiscales como con ingresos excedentes. Esto es así porque los ingresos excedentes que se generen durante el ejercicio fiscal - distintos a aquellos con destino específico o a los propios de las entidades de la Administración Pública Federal- deben destinarse a cubrir el incremento en el gasto programable respecto del presupuestado; el FONDEN cuando este sea insuficiente; incrementos en las tarifas eléctricas respecto de las estimaciones del PEF; el remanente, si existe, se destinará en un 25% al FEIEF, en un 65% al FEIP y en un 10% a gasto federalizado, es decir, programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (LFPRH, art. 19). De esta forma, el mecanismo por el cual se ha financiado la dimensión federalizada del RG23 ha sido la subestimación sistemática de los ingresos tributarios, de manera que el 10% destinado a gasto federalizado no etiquetado pueda crecer sistemáticamente y conformar con él una serie de fondos que sin reglas de operación o lineamientos adecuados se distribuyen entre los gobiernos estatales y municipales. Al respecto, puede verse el trabajo de Campos (2018).

Cuadro 4.2

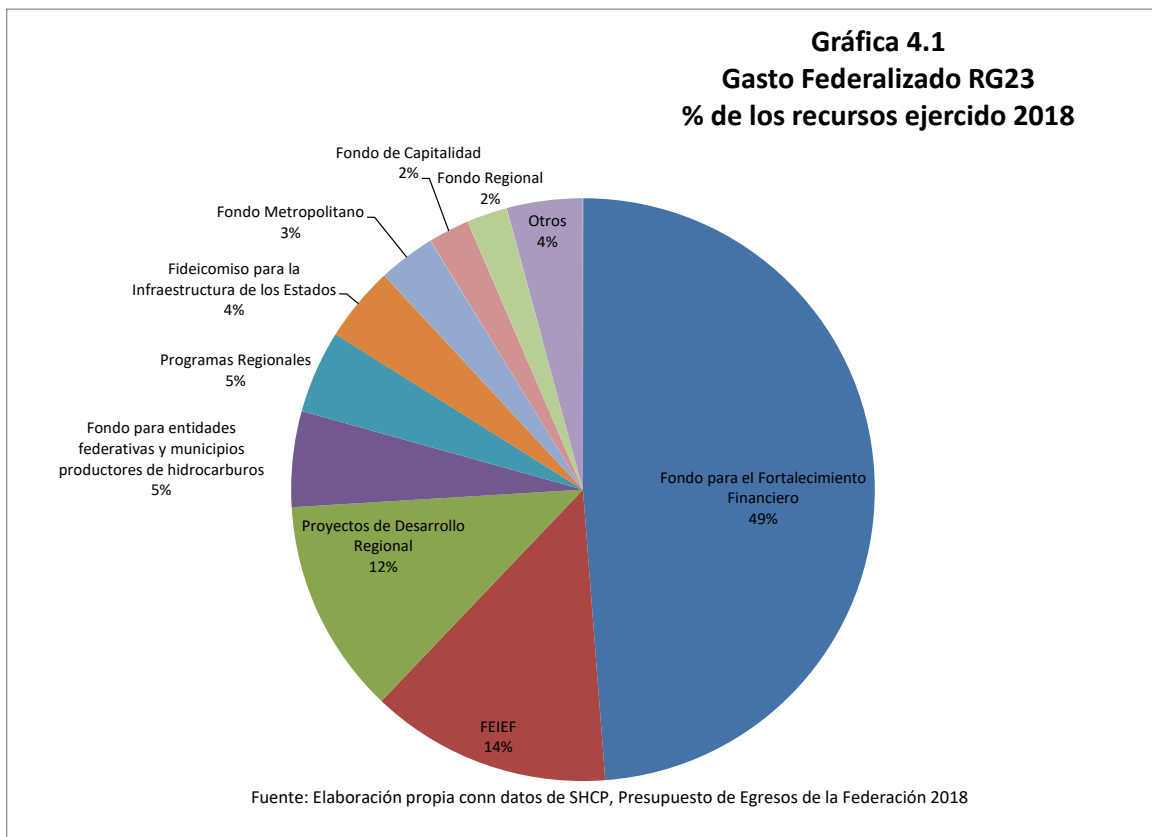
Ramo General 23

Fuente de recursos y normatividad por tipo de programa

Tipo de programa	Fuente de recursos	Normatividad
Funciones de dependencias o contingencias	Ingresos fiscales y excedentes	LFPRH y DPEF
Prevención y atención de desastres	Ingresos fiscales y excedentes	LFPRH y DPEF
Estabilización de ingresos	Ingresos fiscales y excedentes	LFPRH
Gasto Federalizado	Ingresos fiscales y excedentes	LFPRH y DPEF
Medidas económicas de índole laboral y control presupuestario	Ingresos fiscales	LFPRH y DPEF
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	Ingresos fiscales y excedentes	LFPRH y DPEF

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, Estrategia programática y DOF diversos años

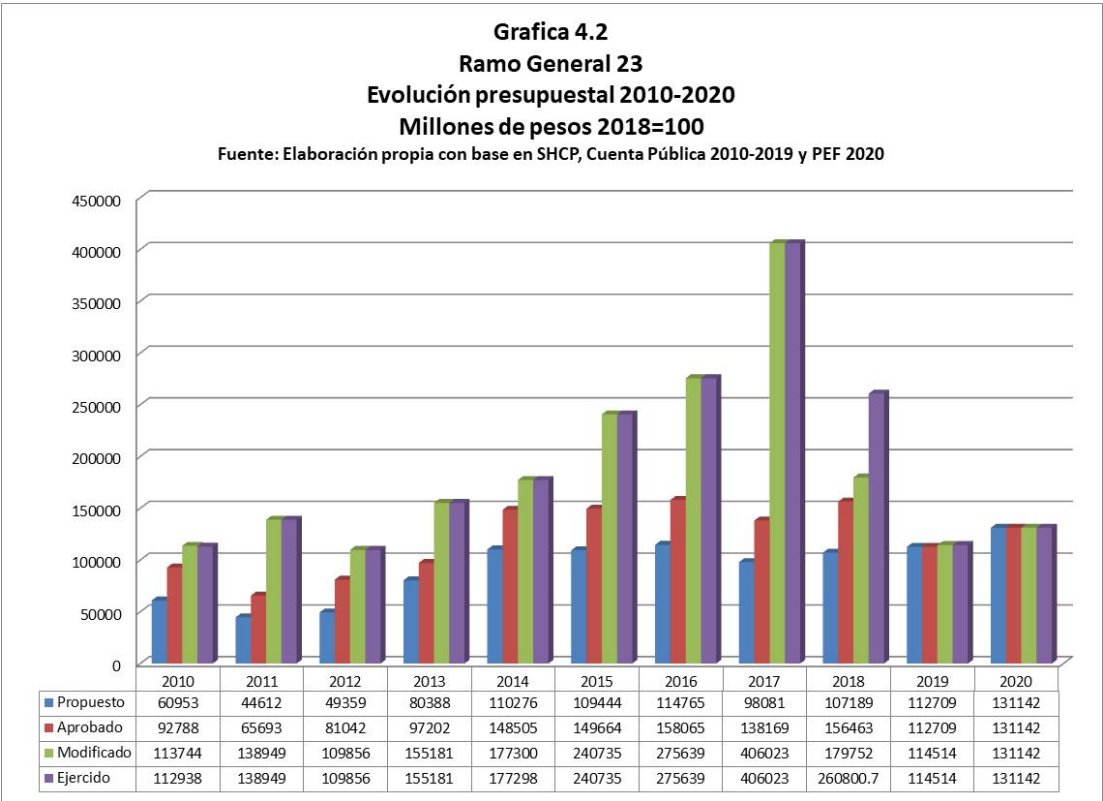
Durante el ejercicio fiscal 2018, la distribución porcentual del presupuesto ejercido del gasto federalizado en el RG23 se muestra en la siguiente gráfica.



Se observa que cerca de la mitad de los recursos del gasto federalizado del RG23 fueron ejercidos por el Fondo para el Fortalecimiento Financiero. Como veremos un poco más adelante, este fondo se caracteriza por no contar con Lineamientos ni ningún tipo de normatividad que oriente su distribución y resulta uno de los grandes ejemplos de la discrecionalidad que caracteriza el gasto federalizado del RG23.

Si incluimos los Proyectos de Desarrollo Regional y el Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos y excluyendo el FEIEF cuyo ejercicio en realidad es el cargo un fideicomiso, se alcanza el 63% del total del gasto federalizado del RG23. Ello significa que los otros son en realidad 15 fondos de menor tamaño e importancia. Como vimos atrás muchos de esos programas fueron creados durante el curso del ejercicio fiscal sin que medie una justificación técnica para ello.

Como puede verse en la gráfica 4.2 el presupuesto total del RG23 muestra una tendencia creciente durante la última década y solo se interrumpe al ingreso de la administración federal actual. También se observa una importante diferencia entre los montos propuestos y los aprobados. A menudo estos últimos suelen ser mayores, lo que implica el papel destacado del poder legislativo en la integración financiera del Ramo. Al mismo tiempo puede observarse una diferencia entre los montos aprobados y los que son finalmente ejercidos. Nuevamente se observa un sustancial incremento del monto ejercido respecto del aprobado. Destaca particularmente el ejercicio 2017 donde el presupuesto aprobado se ubicaba en el orden de los 138 mil millones de pesos y el presupuesto ejercido finalmente fue de más de 400 mil millones.



Ahora bien, cuando observamos el cuadro 4.3, durante el último ejercicio fiscal de la administración recién concluida, el gasto federalizado representó el 39% del total del Ramo, sin embargo, si a ello agregamos los subsidios a las tarifas eléctricas, que aunque no se integran a través de fondos si constituyen gasto federalizado al implicar un subsidio que la federación hace a los gobiernos locales, entonces esa cifra alcanza el 70%. Es decir al interior del Ramo, el gasto federalizado es dominante.

Cuadro 4.3
Ramo General 23
Presupuesto ejercido por categoría de gasto 2018
Millones de pesos

Categoría	Ejercido	%
Funciones de dependencias o contingencias ^{1/}	0.00	0%
Prevención y atención de desastres naturales ^{2/}	34,680.58	13%
Estabilización ^{3/}	38,049.06	15%
Gasto Federalizado	102,831.06	39%
Medidas de índole laboral	4,500.87	2%
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	81,405.30	31%
Total	261,466.87	100%

1/ Se refiere a recursos en partidas que se identifican como CONACYT, Fiscalización, Modernización del patrimonio cultural federal, seguridad y logística, CECOBAN, entre otras

2/ FONDEN y FOPREDEN

3/ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2018

Otra característica del RG23, durante el periodo 2010-2018, tiene que ver con el incremento de conceptos de gasto que le han sido incorporados. Con relación a su destino, los recursos del Ramo 23 se agrupan en cuatro modalidades: (Y) Aportaciones a fondos de estabilización con recursos asociados a ingresos petroleros, donde solo se encuentra un programa presupuestario; (N) Actividades para la prevención y atención de desastres naturales, donde se encuentra FONDEN y FOPREDEN; (R) los de Funciones Específicas (fundamentalmente asignaciones laborales), y (U) Subsidios a entidades federativas y municipios. Este último concepto de gasto ha sido altamente volátil en la última década, pero en el periodo 2010-2018 se observa un marcado incremento del número de programas de subsidios a entidades federativas y municipios como puede apreciarse en el siguiente cuadro

Cuadro 4.4
Ramo General 23
Programas presupuestales/Modalidad 2010-2020

Modalidad	2010		2011		2012	
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado
N Desastres Naturales	2	2	2	3	2	2
R Especificos	33	33	9	9	12	18
U Subsidios	24	43	7	58	9	39
	59	78	18	70	23	59
Modalidad	2013		2014		2015	
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado
N Desastres Naturales	2	2	2	2	2	2
R Especificos	13	14	14	15	11	12
U Subsidios	10	11	13	18	14	20
	25	27	29	35	27	34
Modalidad	2016		2017		2018	
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado
N Desastres Naturales	2	2	2	2	2	3
R Especificos	10	10	10	11	12	12
U Subsidios	9	18	5	16	8	15
	21	30	17	29	22	30
Modalidad	2019		2020			
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado		
N Desastres Naturales	2	2	2	2		
R Especificos	10	10	10	11		
U Subsidios	9	18	5	16		
	21	30	17	29		

Fuente: Elaboración propia con datos de CEFP (2018); Cuenta Pública 2018, 2019 y PEF 2020

En el cuadro se aprecian tres aspectos: 1) el número de programas presupuestales dirigidos a entidades federativas y municipios es dominante en el Ramo, pero este se incrementa y se reduce sin orden alguno lo que da cuenta de una importante discrecionalidad y ausencia de enfoque de políticas públicas; 2) el número de programas tipo U se incrementa sustancialmente entre el proyecto de presupuesto y su aprobación lo que puede inferir un efecto de coalición legislativa en la aprobación de programas o bien un efecto electoral para el año 2011 y 2017.

Si efectuamos el mismo análisis, pero desde el punto de vista de los recursos asignados por modalidad, cuyo resultado se observa en el cuadro 4.5, vemos que los montos asignados a la modalidad U rebasan sustancialmente los recursos para cualquier otra modalidad. En 2015, por ejemplo, los recursos transferidos a los estados y municipios fueron diez veces superiores a los recursos destinados a atender desastres naturales. En el mismo sentido se observa que los recursos se incrementan de manera importante para esa modalidad en el curso del ejercicio fiscal. En 2013 y 2015, por ejemplo, los recursos ejercidos fueron 98 y 89% superiores a los aprobados al inicio del ejercicio y en 2018 el sobre ejercicio es de 84%, lo que nuevamente conduce a inferir la existencia de un amplio margen de discrecionalidad ahora en el ejecutivo. De esta forma, el incremento del presupuesto ejercido por encima del presupuesto aprobado es explicado, sobre todo, por el incremento en los recursos dirigidos al gasto federalizado.

Cuadro 4.5
Ramo General 23
Evolución presupuestal por modalidad de programa 2013-2020

2013						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	5,830.8	10,504.6	10,504.6	80%	8%	9%
R	38,125.4	9,502.9	9,502.9	-75%	49%	8%
U	33,155.9	65,536.0	65,536.0	98%	43%	53%
Y	0.0	37,564.3	37,564.3			31%
	77,112.1	123,107.8	123,107.8			
2014						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	14,552.4	14,552.4	12,457.8	-14%	12%	8%
R	44,023.6	44,023.6	54,263.5	23%	36%	37%
U	64,380.8	64,380.8	59,734.4	-7%	52%	41%
Y	0.0	0.0	20,340.6			14%
	122,956.7	122,956.7	146,796.2			
2015						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	6,355.1	22,955.1	22,955.1	261%	5%	11%
R	55,079.6	36,060.8	36,060.8	-35%	43%	18%
U	65,872.2	124,284.2	124,284.2	89%	52%	61%
Y	0.0	21,473.2	21,473.2			10%
	127,306.9	204,773.2	204,773.2			
2016						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	8,394.7	15,406.7	15,406.7	84%	6%	6%
R	39,500.2	7,125.2	7,125.2	-82%	28%	3%
U	93,768.4	140,701.7	140,701.7	50%	66%	57%
Y	0.0	83,803.7	83,803.7			34%
	141,663.3	247,037.3	247,037.3			
2017						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	6,215.3	13,137.4	13,137.4	111%	5%	3%
R	34,977.4	14,194.7	14,194.7	-59%	27%	4%
U	90,672.8	157,800.5	157,800.5	74%	69%	41%
Y	0.0	202,367.8	202,367.8			52%
	131,865.6	387,500.3	387,500.3			
2018						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	27,494.9	34,680.6	34,680.6	26%	18%	13%
R	39,152.3	9,996.4	9,996.4	-74%	25%	4%
U	89,816.0	165,048.2	165,048.2	84%	57%	63%
Y	0.0	51,741.6	51,741.6	NA	0%	20%
	156,463.2	261,466.9	261,466.9	67%	100%	100%
2019						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	3,824.9	5,311.0	5,311.0	39%	3%	5%
R	46,958.9	5,015.2	5,015.2	-89%	42%	4%
U	62,212.8	89,693.8	89,693.8	44%	55%	78%
Y	0.0	14,786.9	14,786.9	NA	0%	13%
	112,996.7	114,806.9	114,806.9	2%	100%	100%
2020						
Modalidad	Aprobado	Modificado	Ejercido	E/A	A/AT	E/ET
N	4,000.0	4,000.0	4,000.0	0%	3%	3%
R	44,881.4	44,881.4	44,881.4	0%	34%	34%
U	82,595.6	82,595.6	82,595.6	0%	63%	63%
Y	0.0	0.0	0.0	NA	0%	0%
	131,477.0	131,477.0	131,477.0	0%	100%	100%

Se observa también que ya en 2019 existe un subejercicio en la modalidad U por 44% motivado fundamentalmente por un incremento en los subsidios a las tarifas eléctricas de 23,100 millones de pesos.

Si ahora analizamos los objetivos y mecanismos de distribución del gasto federalizado que integra el RG23 observaremos un grupo de fondos, la mayoría de infraestructura, cuyos objetivos se traslapan entre si y cuyas asignaciones no fueron debidamente justificadas. En la siguiente sección se analizan brevemente los recursos que integran la parte federalizada del RG23. A continuación se detallan los fondos que durante el periodo 2010-2018 recibieron las mayores cantidades de recursos.

4.3 Mecanismos de asignación del gasto federalizado en el RG23.

El Fondo para el Fortalecimiento Financiero, (U135), ha sido uno de los más representativos por la magnitud de recursos que lo componen. Su antecesor, Contingencias Económicas, era utilizado para obras de infraestructura y pago de pasivos. Llama la atención por: 1) La magnitud de los montos aprobados, en promedio ascendieron 1,679.2 mdp constantes entre 2014 y 2017 (lo relevante es que a lo largo del ejercicio fiscal se modificaron hasta alcanzar ejercicios 45 veces mayores de lo aprobado); 2) En los últimos años no se ha propuesto asignación alguna para esta partida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), lo que lo convierte en un fondo de designación exclusiva del Poder Legislativo; 3) Es uno de los fondos que no cuenta con ningún tipo de regulación y por lo tanto no es evidente que su uso esté ligado a algún objetivo del Plan Nacional de Desarrollo. En resumen, es el Fondo más opaco y discrecional de todos los que han conformado el RG23.

Proyectos de Desarrollo Regional (U128). Fue creado en 2012, y solo hasta 2014 se emitieron Lineamientos en los que se establece que tipo de proyectos no deberán ser contemplados para obtener dichos recursos (Capítulo III, Art. 5) y para los que sí aplican para obtener el financiamiento, serán aquellos que sean convenidos entre la entidad y la UPCP. Cabe mencionar que los Lineamientos no tienen una fórmula que indique de qué manera será distribuido el recurso, lo que menciona son los documentos que las entidades deberán entregar a la UPCP dependiente del monto que soliciten (Capítulo IV, Art. 8). A este Fondo se le han asignado recursos en la Cámara de Diputados, aun cuando de origen no fueron propuestos por el Ejecutivo. El Fondo ha presentado subejercicios en todos los años, lo que habla de una insuficiente planeación de obras de infraestructura por parte de las entidades.

El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (R141) es el único que, de acuerdo con el artículo 19 de la LFPyRH recibe parte del remanente de los recursos excedentes (10%). Los recursos se administran a través del Fideicomiso y se calculan topes para cada entidad federativa con base la fórmula de las participaciones. Dado que se financia con recursos excedentes no cuenta con asignaciones en el PPEF ni en el PEF. Para obtener los recursos, las entidades federativas deben de solicitarlos a la UPCP, unidad que revisa los proyectos y ordena al fiduciario la transferencia de recursos. Los recursos que no se agotan por falta de proyectos aprobables se acumulan en el

Fideicomiso. Es importante mencionar, que el presente Fideicomiso cuenta con Lineamientos para la aplicación de los recursos, sin embargo, no establece la fórmula con la que se calculan los topes para cada entidad y si cita los datos y documentos que cada entidad deberá entregar junto con su listado de proyectos, los cuales, en su momento, tendrían que estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Apartado III, Art. 16).

El Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (U132) es otro de los Fondos que se origina en la discusión del presupuesto. Tiene su origen en dos fondos de Pavimentación y de Infraestructura Deportiva creados en 2010 y 2011, los cuales se fusionaron para formar el FORTALECE en 2016. En sus Lineamientos se establece el tipo de acciones en las que se podrá invertir el recurso (Capítulo I, Art. 3), no contiene una fórmula que indique cómo es que se distribuirá el recurso a las entidades y a su vez a los municipios, lo que indica son los documentos que se deberán entregar junto con la lista de proyectos, dependiendo el monto del recurso a solicitar, que puede ser Cédula de proyectos, Nota técnica, Nota Técnica con CAE y Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado⁴⁵.

El Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos (U093), se creó en 2013 en el contexto de la Reforma Energética y se financia con la recaudación que se obtiene del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (IAEEH), con base en lo establecido en el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH). Cuenta con un Reglamento de operación que indica en que obras deberán de invertirse los recursos y específicamente incluye para las áreas que se encuentre en tierra una fórmula de distribución para entidades federativas y para los municipios⁴⁶. Asimismo, indica la fórmula de distribución para las áreas localizadas en regiones marítimas, tomando como base el método de equidistancias utilizado por el INEGI. Es importante mencionar, que las entidades federativas, deberán distribuir por lo menos el 20% de los recursos que les fueron asignados, a los municipios que presenten daño en el entorno social y ecológico en las áreas marítimas. Este fondo muestra duplicidad con otros, tal es el caso del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y las transferencias a los municipios por donde salen del país los hidrocarburos.

El Fondo Programas Regionales (U022), fue creado en 2006 y hasta 2015 los recursos destinados a este programa se preveían en el Proyecto del PEF, posteriormente se dejaron en función de la discusión en la Cámara. Sus recursos se ejercen a través de un Convenio entre la UPCP y las entidades que lo soliciten. Es un instrumento para financiar proyectos extrapresupuestarios por parte de la SHCP. Es otro de los fondos que han obtenido recursos del Ramo 23 y también es

⁴⁵ Cédula de proyectos para montos menores o iguales a los 10 millones de pesos; Nota técnica para los proyectos que solicitan recursos mayores a los 10 millones pero menores o iguales a los 30 millones de pesos; Nota técnica con CAE, para la solicitud de recursos mayores a 30 millones pero menores o iguales a 50 millones de pesos, y Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado, para aquellos proyectos en los que la entidad requiere montos superiores a los 50 millones de pesos.

⁴⁶ La entidad federativa, deberá transferir a los municipios, por lo menos el 20% del recurso que se le haya asignado.

considerado de los más opacos, sin normatividad específica y sin información pública acerca de la utilización de los recursos.

El Programa U019 Fondo Regional, fue creado en 2007 con el objetivo de fomentar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, por lo cual se distribuye entre las 10 entidades con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). El 50% de los recursos del Fondo Regional se destina a los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y el restante 50% a las entidades federativas siguientes con menor IDH. Una evaluación del (BID, 2010) señaló que buena parte de los proyectos desarrollados no muestran claridad de objetivos para mejorar el IDH, ni una estrategia regional de desarrollo, sino que emanan de procesos coyunturales de decisión y rentabilidad política. Derivado de esto último, se considera importante citar que para 2007, el IDH para nuestro país fue de 0.739 y para 2017 (último dato que se tiene disponible) fue de 0.774, lo indica un incremento del 4.7%. Asimismo, la distribución del 50% para las siguientes siete entidades con menores índices, no se especifica en los Lineamientos de operación del presente Fondo.

El Fondo Metropolitano (U057) se incluyó por primera vez en el PEF en 2006. En sus inicios otorgo recursos únicamente en la Zona Metropolitana (ZM) del Valle de México (ZMVM), pero entre 2012 y 2017 asignó recursos a 47 ZM. El objetivo del fondo es otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura que promuevan la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, la movilidad no motorizada y del ordenamiento territorial, entre otros aspectos. En contraste con los años anteriores, para 2018 se constituyó un único fideicomiso público para la aplicación de sus recursos y en el correspondiente PEF no se incorporó asignaciones particulares para las ZM, sino una bolsa única a la cual podrían acceder.

El Fondo de Capitalidad (U087) inició a operar en 2014 con el objetivo de contribuir a mitigar los costos asociados a la condición de capital de la Ciudad de México. Los recursos del fondo tienen carácter de subsidio federal y deben de destinarse a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento en materia de procuración de justicia, readaptación social, protección civil y rescate; vialidades primarias; turismo o transporte público; medio ambiente; y reconstrucción a la infraestructura pública por fenómenos naturales. Al igual que en otros Fondos, para disponer de los recursos, la CDMX presenta solicitud a la UCPJ junto con la cartera de proyectos y se firma un convenio con la misma unidad.

El Fondo para Fronteras, (U085), se aprobó en el marco de la Reforma Hacendaria en 2014, con el propósito de compensar a las regiones fronterizas por el incremento en la tasa del IVA del 11 al 16%. Los recursos se transferían a través de la Sedesol (hoy Secretaría de Bienestar) y a Economía, por lo que al final el ejercicio de este Fondo aparece en realidad como una ampliación para estas Secretarías. Estas entidades lo distribuyen entre sus programas, en función de la distribución indicada en sus Lineamientos, la cual consideraba el tamaño de población y marginación de la entidad.

El Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad (U075) se originó en 2011 con el objetivo de promover la integración y acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico. Los recursos pueden

ejercerse en dos vertientes: adquisición de transporte público adaptado y construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación y adaptación de infraestructura pública incluyendo y su equipamiento, en vías e inmuebles públicos. Aún, cuando el acuerdo que dio origen al Fondo establecía que debía distribuirse con base en el IDH, sus Lineamientos de operación establecen una fórmula de distribución, la cual deberá hacerse con base en el factor de población con discapacidad por entidad federativa como proporción de la población nacional con discapacidad publicada en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de INEGI.

El Programa U033 Fondo de Apoyo para Migrantes inició su operación en 2009 con el objetivo de apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para: encontrar una ocupación formal, tener opciones de autoempleo, mejorar su capital humano y vivienda. De forma paulatina, los recursos se han ido distribuyendo a todos los estados; se generó una regla de distribución que considera los eventos de repatriación por estado y la eliminación del componente de vivienda. A partir de 2016, los apoyos se limitaron a capacitación, a apoyos individuales para autoempleo con montos más altos, apoyos para albergues y apoyos con el pasaje terrestre para que puedan retornar a su lugar de origen. Cabe destacar que la entrega de recursos no es del todo clara, derivado de que para el Ejercicio Fiscal 2018, se menciona en sus Lineamientos que “la distribución de los recursos del Fondo entre las Entidades federativas se realizó empleando los datos de "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2017" y de "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2017" publicados en el Boletín Estadístico. V. Repatriación de Mexicanos, 2017, emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en la información registrada en los puntos oficiales de repatriación del Instituto Nacional de Migración, con la mecánica siguiente: a) El 80% de los recursos se distribuyeron proporcionalmente por el Número de eventos de repatriación, por entidad federativa de origen, respecto al total del Número de eventos de repatriación; b) El 20% de los recursos se distribuyeron proporcionalmente conforme al número de eventos por punto de recepción por entidad federativa respecto a la sumatoria del total de eventos por punto de repatriación, y c) Se sumaron los recursos obtenidos de ambas distribuciones para determinar el monto correspondiente a cada entidad federativa...”. Es importante señalar, que la entrega del recurso no se encuentra sujeta a la firma de un convenio.

El Programa U116 Provisión para la Armonización Contable tiene su origen en una Reforma Constitucional de 2008 con base en la cual se establecieron las bases jurídicas para la armonización de la técnica y normatividad contable en los tres niveles de gobierno. Se trata de uno de los programas más pequeños del Ramo 23 que puede financiar capacitación y tecnologías de la información y las comunicaciones. Ha mantenido una asignación y ejecución de recursos relativamente constante a lo largo de su existencia, con alrededor de 60 mdp anuales, la mayor parte de los cuales se ha destinado a capacitación.

El Programa R120 Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica financia gasto corriente de luz de las entidades y municipios. Los recursos se asignan mediante convenio con la UPCP y no existen reglas para la asignación de estos recursos. En el RG23, se han asignado

también una serie de programas que se destinan a entidades específicas con fines poco claros. Es el caso del Programa U131 Operación y Mantenimiento de Seguridad y Monitoreo del Estado de México, el U145 de Cámaras de vigilancia en Veracruz, o el U035 para el DIF en la Ciudad de México. No existe ninguna normatividad que dé sustento a la creación de estos Programas y tampoco se reporta información específica sobre los proyectos financiados con estos recursos.

Finalmente, el *Programa U086 Apoyo a municipios para obras de infraestructura y seguridad de los museos, monumentos y zonas arqueológicas* (derecho a museos), no es un fondo que se origine en el PPEF; dado que se nutre del 5% de los derechos de los bienes culturales de la Nación, recurso que se va integrando a lo largo del ejercicio fiscal (art. 288-G, Ley Federal de Derechos-LFD). La LFD establece que los recursos deben utilizarse para obras de infraestructura y seguridad en museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación.

4.4 Visión general del mecanismo de asignación de recursos federalizados en el RG23.

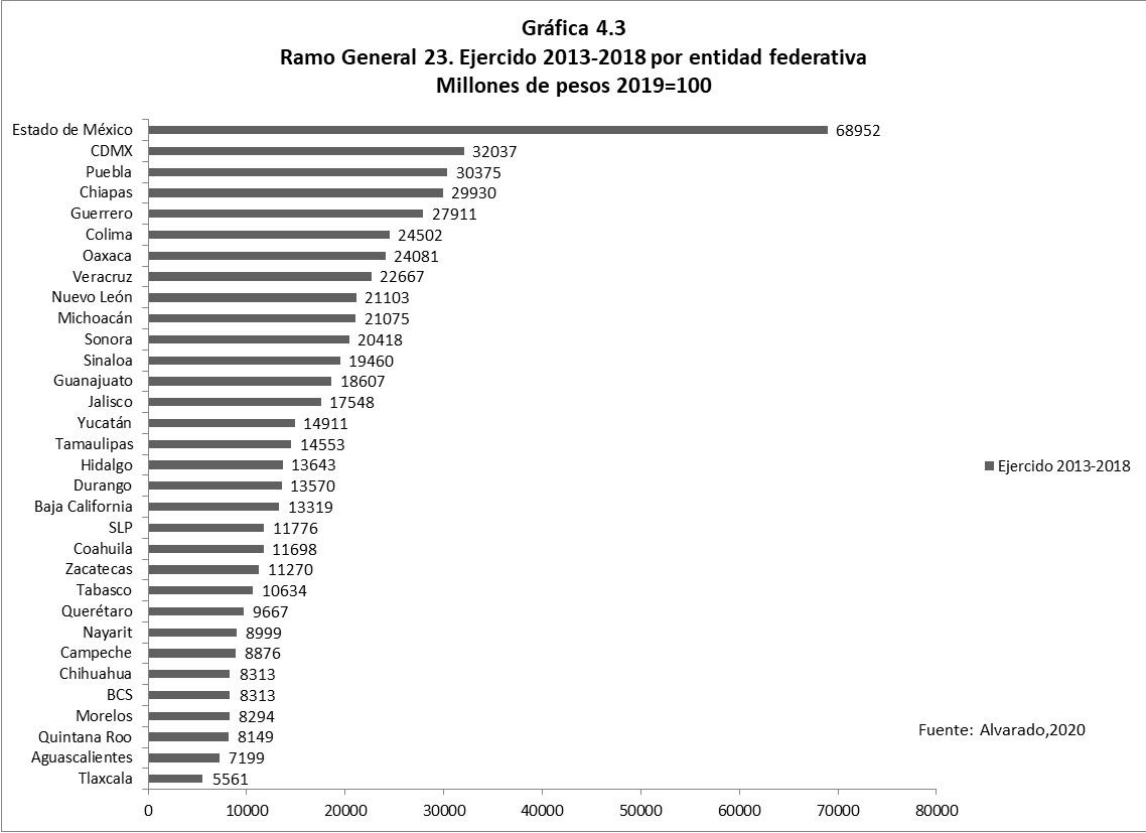
Como puede observarse, con excepción del Fondo de apoyo a municipios productores de hidrocarburos y el Fondo de apoyo a migrantes, los programas fueron distribuidos a los gobiernos estatales y municipales con base en una solicitud que los gobiernos locales interesados hacían al ejecutivo a través de la SHCP. Es, decir se trata de un proceso auto-selectivo. Además, implica que debe haber un proceso de adquisición de información de los gobiernos locales sobre la existencia de esos recursos. Se desconoce si existe un mecanismo de difusión. Nótese que la emisión de Lineamientos en el Diario Oficial de la Federación no implica Convocatoria. En este sentido en ausencia de solicitudes, los recursos, aunque presupuestados, podrían simplemente no asignarse.

Otro hecho relevante de este mecanismo de asignación es que carece de procedimientos explícitos de prelación y discriminación de proyectos. Los lineamientos publicados en el DOF establecen tipos de y montos de apoyo, así como los requisitos documentales para la integración de proyectos, pero no determinan un orden de prioridad entre proyectos. Este hecho proporciona a la SHCP una importante discrecionalidad sobre los recursos. La decisión de qué es un buen proyecto y que no, recae en la SHCP. No existe un límite de proyectos por estado por lo que la SHCP bien podría asignar todos los recursos de un fondo a un mismo estado, o bien, si así lo decide, no asignar ningún recurso a pesar de contar con solicitudes.

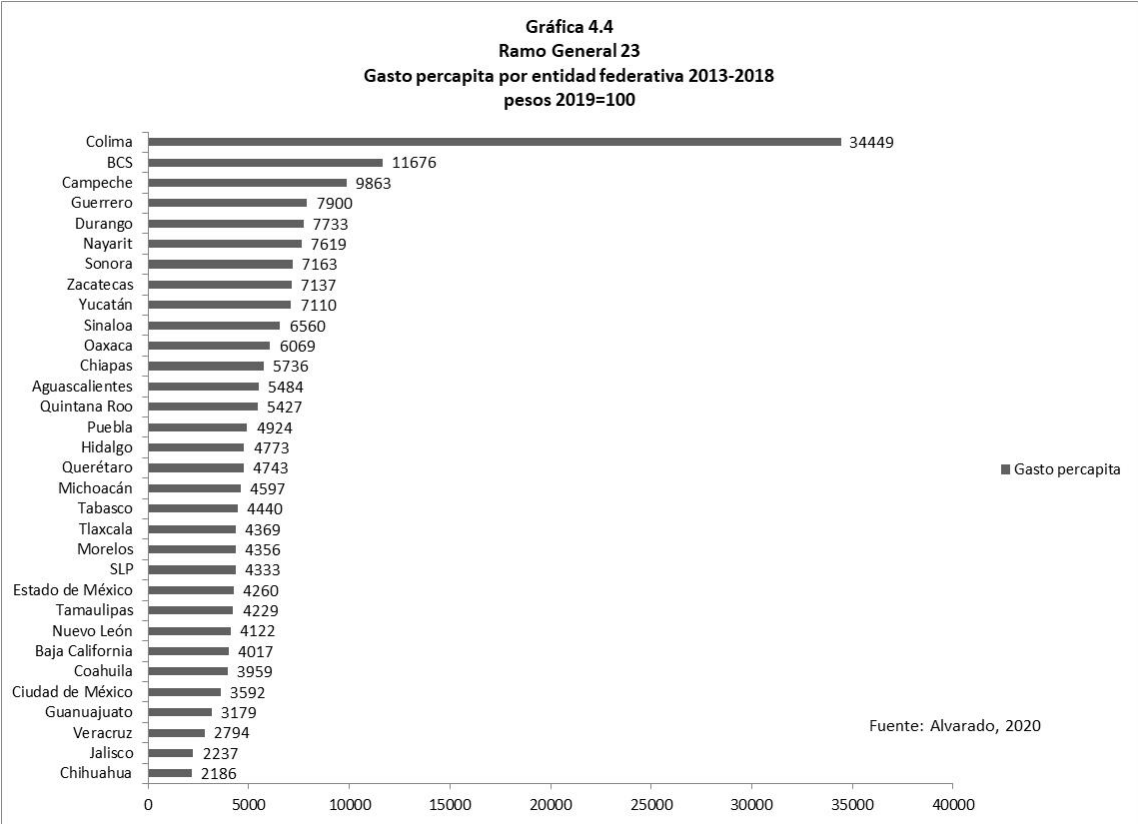
Hemos señalado de forma agotadora que la coordinación del reparto de ingresos tributarios en México sigue un principio resarcitorio y compensatorio. Esta asignación auto-selectiva y discrecional no sigue ninguno de esos dos principios. Hemos señalado que la coordinación sustituyó al conflicto mediante las transferencias. Sin embargo, el mecanismo de reparto del RG23 devuelve el problema del reparto al espacio político y lo hace susceptible de captura por parte de la dinámica y coyunturas políticas. En otras palabras estos recursos pueden emplearse como una forma distorsionada de canalizar conflictos políticos, subordinando el reparto, por ejemplo, al apoyo político y posterior aprobación de una reforma, o bien canalizando más recursos a bastiones electorales determinados.

El principio que rige la distribución de aportaciones en México sigue una serie de fórmulas que asignan los recursos con base en la intensidad del problema público que les da origen. De esta forma, recibe más recursos para combatir la pobreza el estado que enfrenta más pobreza. En contraposición, la ausencia de fórmulas o criterios técnicos en el gasto federalizado del RG23, puede conducir a que reciban más recursos, no aquellos estados que enfrentan con mayor intensidad el problema público en cuestión, sino aquellos más informados y técnicamente capacitados para diseñar proyectos sólidos.

Cuando observamos la distribución total por estado del gasto federalizado del RG23 durante el periodo 2013-2018, observamos un marcado dominio de los recursos dirigidos al Estado de México, esta entidad recibió el 12% de los recursos transferidos a estados y municipios a través del RG23, le sigue la Ciudad de México con 6%, luego Puebla, Chiapas y Guerrero con 5% cada una. Estos cinco estados explican el 33% de los recursos transferidos.



Como señala Alvarado (2020), una explicación factible sobre la razón por la que el Estado de México recibió los recursos que recibió es por ser la entidad con la mayor población en el país. No obstante, al considerar la población de cada estado sobresale Colima como la entidad que más recursos del Ramo 23 obtuvo per-cápita: 34,449 pesos. El Estado de México, con 4,260 pesos per cápita se colocó por debajo del promedio nacional de 6,282. De las entidades con más recursos totales, Guerrero es la que más alta sale con relación a su población: 7,900 pesos. Por lo demás, pareciera ser que el número de habitantes por cada entidad federativa no fue un criterio relevante para asignar recursos del Ramo 23 (ver gráfica 4.4).



Distintos autores ya han advertido sobre el carácter discrecional del gasto federalizado en el RG23. Sobre este punto, CEFP (2018 b) señala que la ausencia de reglas que definan la distribución de los recursos que se destinan a cada fondo y subsidio con base en criterios técnicos, permite que las decisiones de asignación den prioridad a cuestiones políticas, lo que da como resultado un decremento en la eficiencia y calidad de la inversión pública y genera un elevado grado de discrecionalidad en la mayoría de los programas contemplados en el RG23. Asimismo, el artículo 57 de la LFPRH, faculta al Poder Ejecutivo para realizar adecuaciones al presupuesto de forma directa, sin enunciar las circunstancias específicas para ello, excepto por el requerimiento ambiguo de que dicho ajuste “ayuda a un mejor cumplimiento de los objetivos” (CEFP, 2018 b).

Por su parte, CMIC (2018) en un estudio denominado “Infraestructura sostenible 2030” efectúa una clasificación de los programas que conforman el RG23 de acuerdo con su “grado de discrecionalidad”. El trabajo clasifica a los programas en tres categorías: 1) Programas regulados (no discrecionales), cuentan con reglas claras para la asignación, distribución y ejercicio de los recursos; 2) programas parcialmente regulados, en estos se encuentran aquellos que no presentan criterios definidos sobre los montos y la distribución de los recursos asignados, sin embargo, tienen algunas reglas respecto al ejercicio de los recursos asignados, y 3) programas no regulados (discrecionales), no existen criterios de asignación, distribución y ejercicio de los recursos.

Los resultados se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.6
Ramo General 23
Fondos a Programas por grado de discrecionalidad
según CMIC, 2018

Nivel de Discrecionalidad	Fondo o Programa
No discrecional	FONDEN
	FOPREDEN
	FEIP
	FEIEF
	FONAC
Discrecionalidad Moderada	FONREGION
	Fondo Metropolitano
	Fondo de Capitalidad
	Proyectos de Desarrollo Regional
	Subsidios a las tarifas electricas
	CONACYT
Discrecional	FORTAFIN
	FORTALECE
	Programas regionales
	Fondo para Infraestructura Deportiva
	Fondo de Cultura

Fuente: Elaboración propia con datos de CMIC (2018)

La CMIC (2018) concluye que derivado de su función para distribuir recursos a los gobiernos locales, en ausencia de un marco normativo en la legislación sobre coordinación fiscal, la asignación de recursos a través del RG23 presenta un riesgo elevado de ser utilizado para premiar o castigar a los gobiernos locales, es decir, para ejercer cierto poder político.

Por su parte, Campos (2018), señala que el presupuesto federal usa transferencias de recursos públicos hacia figuras discrecionales de gasto como los programas de subsidios del RG23.

Específicamente, estudia los datos del gasto de programas presupuestarios que no cuentan con reglas de operación y exhiben un gasto de tamaño considerable que en su mayoría no fue autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente. Entre sus hallazgos, señala que la asignación de recursos se hace sin contrapesos, queda a criterio exclusivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); cuánto se gasta, a quién se le da, por qué, cuánto y cuándo. Los datos sugieren que con frecuencia, la objetividad esperada en las asignaciones entra en conflicto en tiempos electorales. También señala que, al analizar por ejecutor de gasto el detalle de los movimientos al interior del capítulo 4000, se observó que el Ramo 23 fue el que recibió la mayor parte de los recursos adicionales. Este sumó el 74% del total del sobre-ejercicio de este capítulo en el periodo de 2013 a 2017.

El problema de la discrecionalidad de los programas de subsidios del Ramo 23, dice Campos (2018), no radica sólo en la gran cantidad de recursos federales transferidos sin reglas de operación, sino en la falta de transparencia sobre su destino al aprobarse su presupuesto. El monto que aprueba el Congreso para que el Gobierno federal gaste a través de estos programas del Ramo 23 no está asociado con un destino geográfico, a pesar de ser una obligación hacer explícita esa información. Esto confirma una falta de transparencia en los documentos de dicho presupuesto. Uno de los casos más graves se observó en Veracruz; en 2015 la ASF señaló un presunto daño al erario de más de 3 mil millones pesos vinculado al programa Contingencias Económicas, principalmente por el retiro injustificado de recursos de la cuenta específica del programa.

4.5 Modificaciones 2019.

El ingreso del nuevo gobierno estuvo marcado por importantes reasignaciones presupuestales. El incremento en el gasto social y obra pública implicó el sacrificio de diversas partidas en el gasto público total. Al parecer, en la redistribución de recursos durante los dos primeros años del nuevo gobierno, el RG23 ha resultado perdedor. El presupuesto aprobado para 2019 correspondiente al RG23 fue de 112,997 millones de pesos 27.8% menor en términos reales al presupuesto aprobado de 2018 cuando se aprobaron 156.5 millones de pesos y se ejercieron 261.5 millones de pesos. Como señala Alvarado (2020), es la primera vez en más de 10 años, que los diputados aprueban tal cual la propuesta del ejecutivo para este ramo, es decir, no se crearon programas nuevos durante el proceso legislativo y durante 2019 tampoco se agregaron partidas o se incrementó sustancialmente su presupuesto (con excepción de los subsidios a las tarifas eléctricas). De los 19 programas de subsidios que existían en 2018 solo quedaron tres: El Fondo Metropolitano, el Fondo Regional y el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad. En conjunto, los tres fondos recibirían 5,568 millones de pesos; estos mismos fondos sumaron 6,340 mdp en el presupuesto aprobado para 2018.

Para 2020 el presupuesto del RG23 es de 131,476.9 millones de pesos, es decir 16.3% mayor que en 2019. El gasto federalizado (sin incluir subsidio a las tarifas eléctricas) suma 15,237.5 millones

de pesos. Si observamos el cuadro 4.7 el peso del gasto federalizado pasó de 39% en 2018 (ver cuadro 4.3) a 12%, en 2020, es decir el gasto federalizado del RG23 prácticamente se eliminó.

Cuadro 4.7
Ramo General 23
Presupuesto aprobado por categoría de gasto 2020
Millones de pesos

Categoría	Aprobado	%
Funciones de dependencias o contingencias ^{1/}	2,792.94	2%
Prevención y atención de desastres naturales ^{2/}	4,000.00	3%
Estabilización ^{3/}	9,081.50	7%
Gasto Federalizado	15,237.49	12%
Medidas de índole laboral	30,365.03	23%
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	70,000.00	53%
Total	131,476.96	100%

1/ Se refiere a recursos en partidas que se identifican como CONACYT, Fiscalización, Modernización del patrimonio cultural federal, seguridad y logística, CECOBAN, entre otras

2/ FONDEN y FOPREDEN

3/ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

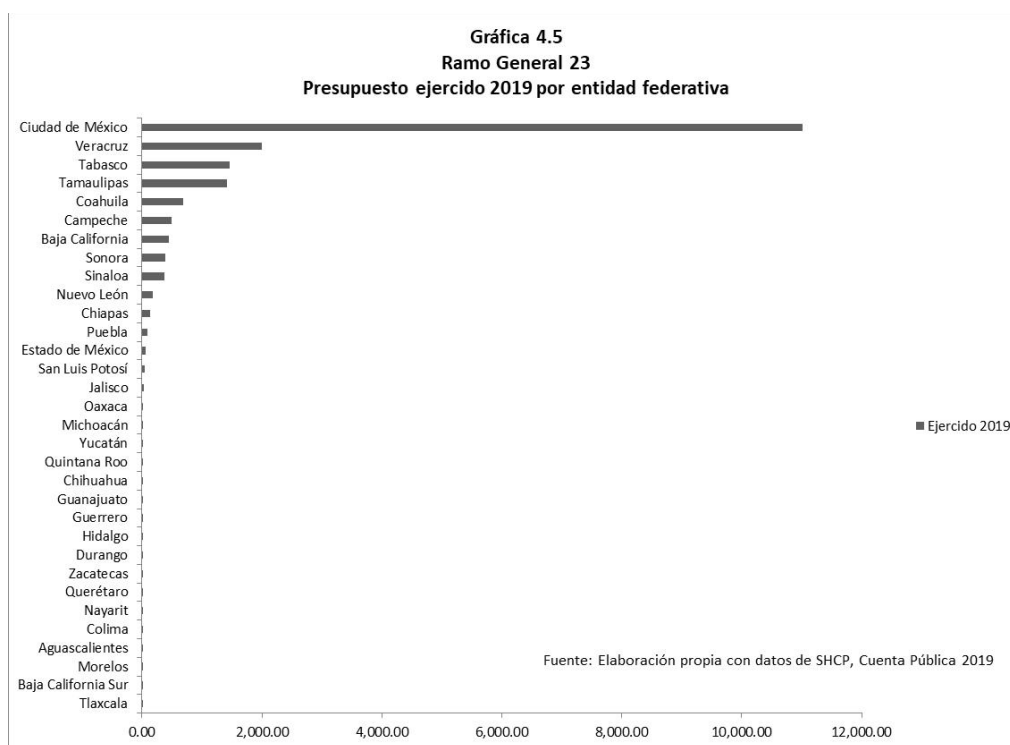
Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

Sobre estas modificaciones deben hacerse algunas observaciones:

Las modificaciones parecen estar conducidas por criterios presupuestales no distributivos. Se eliminaron los fondos más onerosos, no necesariamente los más controvertidos o discrecionales. Se observa que los mecanismos de distribución por autoselección permanecen. El 31 de enero de 2020 se publicaron en el Diario Oficial los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo Metropolitano, el 21 de febrero de 2020 los del Fondo Regional y el 28 de febrero de 2020 los del Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad. Lo que se observa en tales Lineamientos es que el mecanismo de “solicitud-revisión-asignación-no asignación” continúa, por lo que los mecanismos que daban discrecionalidad al gasto federalizado permanecen, lo que cambia es el monto presupuestal a repartir. De aquí se infiere que el criterio prevaleciente fue el de reasignar esos recursos hacia otras prioridades, no el de cambiar las reglas de funcionamiento del RG23.

Los cambios parecen nuevamente estar capturados por un efecto de coalición o grupo. El Fondo Metropolitano no solo permaneció en el PEF, sino que mantuvo prácticamente el mismo presupuesto con apenas una reducción del 4% en términos reales. Esto puede explicarse por la coalición que naturalmente forman el gobierno federal con el gobierno de la Ciudad de México. De hecho, otro de los fondos que sobrevivió al cambio de administración fue el Fondo de Capitalidad, el cual se asigna de manera exclusiva a la Ciudad de México cuyo presupuesto varió de 2342

millones de pesos a 2546.17 millones de pesos lo que significa un incremento de 8.7% en términos reales. Debe destacarse que este fondo ya no se incluyó en el paquete 2020. Si observamos el ejercicio de los recursos del gasto federalizado del RG23 durante 2019, notamos que el 58% del total de recursos se dirigió a la Ciudad de México, el 11% a Veracruz y el 7% a Tabasco, todos ellos estados gobernados por la misma denominación política, que juntos absorbieron el 76% del total del gasto federalizado del RG23. Se observa entonces que se mantiene la concentración y la lógica de grupos que ha caracterizado este Ramo (ver gráfica 4.5).



La reforma, sin embargo, al reducir el monto de reparto, reduce también los espacios de discrecionalidad del gobierno federal y los mecanismos de premio-castigo que pudieran estar incorporados en un mayor número de fondos.

Por otro lado, Sánchez (2020) señala, refiriéndose a esta reforma, que *el federalismo y la política de inversión pública están en reversa, porque el gobierno federal re-centralizó el presupuesto transferido para infraestructura, pero no para gastarlo en las entidades federativas. El autor señala que la reversa en el gasto federalizado fue una medida para obtener y reorientar recursos hacia otras prioridades presupuestales. Si bien el presupuesto federal para obras subió 18 % en 2019, el Ramo 23 pasó de representar el 6.5 % del presupuesto federal para infraestructura a constituir menos del 1 %*

Sobre esta misma reforma, Ríos (2018) señaló que, *superficialmente, el presupuesto 2019 parece ser benéfico para los estados. Las participaciones y aportaciones federales aumentaron en términos reales en 2019 comparadas con 2018. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador redujo en más del 60% el presupuesto del Ramo 23, y dejó sin recursos los fondos de fortalecimiento*

financiero y de proyectos regionales. Éste es un duro golpe a los gobernadores y es el corazón de lo que llamo la “reforma fiscal secreta”. Es decir, el cambio en incentivos de recaudación a nivel local. El Ramo 23 son los recursos que los gobernadores típicamente utilizaban para crear proyectos que les permitían “pararse el cuello”, o en caso de gobiernos muy precarios, incluso (aunque no debieran) les permitía saldar problemas coyunturales de gasto corriente. La reducción del Ramo 23 crea incentivos muy fuertes e inmediatos para que los estados tengan que recaudar más si quieren satisfacer a sus votantes. Este cambio legislativo, mas no estrictamente fiscal, sacó del espacio de confort a los gobernadores, un espacio donde estaban acostumbrados a estirar la mano y recibir recursos.

Hemos señalado que una de las características del SNCF es la debilidad recaudatoria de los estados. Señalamos que los gobiernos recaudan poco y gastan mucho. El argumento de Ríos (2018) y en cierto sentido también el de Sánchez (2020) supone que los gobiernos, al ver reducidos sus ingresos por transferencias, recurrirán a una mayor recaudación local. Sin embargo, esta posición enfrenta tres problemas: 1) El incremento en los Ramos 28 y 33, para 2019, suma 72,290.7 millones de pesos adicionales, mientras que la reducción en el Gasto Federalizado vía Ramo 23 es de 29,101.1 millones de pesos, es decir, en términos agregados, el incremento en participaciones y aportaciones más que compensa la caída en el gasto federalizado del RG23. Lo mismo ocurre para el ejercicio fiscal 2020 donde el gasto federalizado del RG23 se redujo en 1,778.1 millones de pesos, pero las participaciones y aportaciones se incrementaron en 11,000 millones, así, formalmente, no existe una caída en ingresos; 2) El RG23 era auto-selectivo y discrecional y durante los últimos años, como pudimos ver arriba, se había concentrado en un grupo pequeño de estados, por lo que para la gran mayoría esta reforma es de bajo impacto y, por consiguiente, tendrá poco efecto como incentivo. Considérese además que ahora, los recursos federalizados se concentrarán en la Ciudad de México, la entidad con la mayor recaudación y; 3) Como hemos ya señalado, la reforma no eliminó los mecanismos normativos de asignación del RG23, simplemente decidió no emplearlos. No se documentó un cambio normativo que garantice que los fondos no regresen en el futuro si las condiciones electorales o los gobiernos estatales presionan lo suficiente.

A diferencia de lo señalado por estos autores, considero que no existe tal cosa como un carácter federalista del RG23, ni mucho menos las modificaciones propuestas pueden calificar como reforma fiscal. Estos recursos, como los Convenios de Reasignación, se constituyen como “islas” que funcionan al margen de los acuerdos federalistas. Los recursos se asignan sin un diagnóstico adecuado de la problemática y se discrimina a los estados que no poseen información, formación o coalición suficiente para acceder a ellos. Esto, en sí mismo, violenta cualquier forma de federalismo. Como señalamos en el capítulo 1, el federalismo es una forma de controlar un estado total, sin embargo, los mecanismos de asignación de estos recursos no son neutrales y se caracterizan por el desequilibrio en la negociación favoreciendo claramente al poder central, es decir, son saldos o reductos de un sistema de coordinación fiscal que no termina de coordinarse.

Debemos también enfatizar la importancia de un tránsito institucional para el uso de estos recursos. El espíritu fundacional del RG23 era centralmente contable. Los recursos que, como

parte de los ingresos excedentes y de acuerdo con la LFPRH, deben asignarse a las entidades federativas y municipios, debieran regirse por una normatividad específica, o bien, ser regulados en la propia LCF y dejar de alojarse en el RG23, al mismo tiempo que se devuelve a ese Ramo su carácter contable y compensatorio.

Finalmente, como señalamos en el capítulo 2, el establecimiento de fórmulas de reparto son el resultado de un largo proceso de negociación y conflicto en el que se reconoce una mayor igualdad entre las partes, se diagnostican los problemas y se establecen mecanismos de reparto de conformidad con tal diagnóstico. Los fondos que han integrado e integran aún hoy el RG23 no reconocen ese proceso histórico y carecen de fórmulas para su reparto.

4.6 Conclusiones.

El Ramo General 23, previsiones salariales y económicas surge con el objetivo de efectuar compensaciones presupuestarias entre los Ramos integrantes del PEF, sin embargo, en la última década ha alojado diversos fondos que son distribuidos entre gobiernos estatales, cuyo reparto no se efectúa a través de principios técnicos o fórmulas. Para acceder a estos recursos, los gobiernos estatales y municipales deben presentar una solicitud a la SHCP en la que presentan un proyecto en los rubros señalados, el proyecto es valorado por la Dependencia y ésta, a través de un Comité, finalmente falla a favor o en contra de la asignación de recursos. Dicho mecanismo de asignación no responde al criterio resarcitorio o compensatorio que constituyen la base del sistema de asignación en nuestro país. Durante la última década, la mayor parte de los fondos que forman parte del RG23 se dispersaron de esa forma, por lo que la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el poder de decisión de la SHCP se vuelven los dos componentes principales en la asignación de los recursos, es decir, se trata de una asignación política en la que la negociación, la pertenencia a un grupo político y la coyuntura parecen jugar un papel importante.

Este ramo es fondeado a través de ingresos fiscales y excedentes. De manera específica, el mecanismo por el cual se ha fondeado la dimensión federalizada del RG23 ha sido la subestimación sistemática de los ingresos tributarios, de manera que el gasto federalizado no etiquetado pueda crecer sistemáticamente y conformar con él una serie de fondos que, sin reglas de operación o lineamientos adecuados, se distribuyen entre los gobiernos estatales y municipales.

Estos fondos o programas surgen espontáneamente durante el proceso de aprobación del presupuesto o bien durante el ejercicio fiscal, sin que para ello medie diagnóstico o fundamento técnico alguno. Muchos de ellos desaparecen de un año a otro. Desde el punto de vista presupuestal los montos ejercidos tienden a superar de manera importante a los montos aprobados lo que da cuenta de un importante grado de discrecionalidad.

Hemos mostrado que el reparto de estos fondos no se alinea con los principios de distribución que siguen las aportaciones o participaciones sino que muestra dos características centrales: autoselección y discrecionalidad. Asimismo, el gasto federalizado del RG23 se caracteriza por una

alta concentración en unos cuantos fondos, pero también su reparto se concentra en unas cuantas entidades federativas, normalmente afines al grupo o coalición gobernante. Las reglas de asignación de recursos no son neutrales lo que violenta seriamente casi cualquier enfoque federalista. Estos han sido los rasgos centrales del uso de recursos del RG23 durante la última década.

Las modificaciones efectuadas por la nueva administración federal no alteraron el funcionamiento del RG23 y parecen haberse reducido a reasignaciones presupuestales sin alterar las reglas de funcionamiento y asignación del Fondo. Nuevamente, en su primer año de funcionamiento los fondos asignados muestran una captura de grupo o coalición política. El gobierno federal redujo el número de fondos pero no modificó las reglas de reparto por lo que el carácter discrecional y auto-selectivo permanecen.

Conclusiones generales

El federalismo es un acuerdo político mediante el cual entidades autónomas se unen bajo un orden común para resolver conflictos comunes pero que los rebasan en lo individual. Al unirse, ceden parte de su soberanía y de su poder y crean un orden de poder nuevo: el Estado Federal. Uno de los temas centrales del acuerdo es la división de tareas entre los órdenes de gobierno que forman la unión, particularmente los temas relacionados con la distribución de recursos públicos con los que han de cumplir los acuerdos. Es este el tema central del federalismo fiscal. En el federalismo fiscal los distintos órdenes de gobierno deben asumir *de manera coordinada* cómo han de distribuirse los recursos públicos. Qué orden de gobierno será responsable de recaudar cada tipo de impuesto así como quién se hará cargo de proveer los bienes y servicios. Se trata de un mecanismo para establecer los principios económicos y las fórmulas técnicas para la distribución, pero también es una forma de acuerdo político.

En el federalismo fiscal, de acuerdo a los valores históricos y a la correlación de fuerzas entre los grupos de poder, se definen los principios económicos y las fórmulas técnicas para la distribución de recursos públicos. Los acuerdos alcanzados son expresados en última instancia en las leyes y reglamentos que normarán la distribución por un tiempo, hasta que los valores y la correlación de fuerzas se modifiquen y obliguen a una nueva negociación del acuerdo. El federalismo moderno es la búsqueda del equilibrio de fuerzas entre dos grupos que se necesitan unos a otros y que deben negociar sus ingresos y sus gastos. De aquí que la modalidad de las negociaciones y las relaciones institucionales que de ellas se derivan deben ser objeto de análisis permanente.

El federalismo fiscal mexicano coincide con los preceptos del federalismo fiscal teórico clásico con una distribución de las bases impositivas amplias y móviles al gobierno central y de las bases más reducidas y fijas a los gobiernos locales. La descentralización del gasto es también un fenómeno coincidente con el enfoque clásico que supone un mejor alineamiento de las preferencias en sistemas mayormente descentralizados del gasto, pues el sistema de coordinación mexicano ha avanzado sustancialmente en la descentralización del gasto, al grado de que podamos afirmar hoy que el gasto público en bienes y servicios es fundamentalmente local.

Durante la mayor parte de nuestra historia como nación, los gobiernos estatales han dominado la recaudación y han sido estos actores los que han establecido los términos de la negociación. Ello trajo como inconvenientes el retraso en la construcción de un único espacio económico, el desestimulo de la actividad productiva debido a la múltiple tributación sobre la misma fuente y la incapacidad del gobierno de emplear la política fiscal con fines distributivos. El federalismo fiscal mexicano surge descentralizado pero ha avanzado sostenidamente a lo largo de siglo y medio hacia una importante concentración de los ingresos y el poder en el orden federal. El camino al sistema actual de coordinación ha sido complejo pues el primer medio siglo de nuestra existencia se caracterizó por ser convulsa y marcada por una fuerte tensión entre el gobierno central y los estados, quienes reconocían pocas o nulas ventajas en el papel recaudatorio de un gobierno central. Esta tensión es heredada de la experiencia de éstos y los abusos de aquel en la época

colonial. La balanza comienza a inclinarse en favor del gobierno central ya entrado el Porfiriato pues la estrategia de infraestructura se acompañó hábilmente de mecanismos recaudatorios con base en la tenencia de la tierra que le permitieron al gobierno federal incrementar sus ingresos.

La estrategia de infraestructura del porfiriato proporcionó una gran capacidad de negociación al gobierno central, a pesar de ello, los impuestos de amplia base continuaron en manos de los estados. La estrategia de coordinación más exitosa y que permitió consolidar el papel recaudatorio de la federación como lo conocemos hoy, fue la de establecer, a partir de los años cuarenta del siglo XX, acuerdos bilaterales en los que los estados cedían al gobierno central el cobro de algunos impuestos a cambio de una *participación*. El contenido de estos acuerdos paulatinamente se fue incorporando a la Constitución hasta que se convirtió en un mecanismo único normado en una Ley de Coordinación Fiscal.

El resultado de este proceso es el de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que los gobiernos locales ceden al gobierno federal su facultad para el cobro de impuesto de amplia base y a cambio éste les devuelve un porcentaje de lo recaudado a través de dos mecanismos: un sistema de participaciones cuya característica central es que puede ser ejercido en lo que el gobierno local decida (sujeto únicamente a la leyes estatales) y un sistema de aportaciones que se distingue de las participaciones en que éste si está condicionado a un gasto específico. Entre los grandes atributos de este sistema, se halla el hecho de que pone fin a la larga discusión sobre el reparto de los ingresos y traslada la discusión hacia la esfera del reparto. Este hecho implica que el gobierno central puede establecer políticas de alcance nacional en la recaudación de impuestos, aprovechar las economías de escala en su cobro y disminuir las distorsiones geográficas de la multi-tributación. Entre sus desventajas, se encuentra el hecho de que coloca a los gobiernos estatales en una menor posición de negociación y los ha tornado dependientes de las transferencias.

El nuevo orden fiscal establecido en el país al inicio del periodo neoliberal, en la práctica, tuvo avances marginales que no han sido capaces de cambiar la fisonomía productiva de ciertas regiones, entidades federativas y municipios; tampoco se ha logrado avanzar en materia de bienestar pues en aquellos lugares en los cuales la pobreza y la inequidad del ingreso eran un problema, lo siguen siendo. Hemos destacado aquí la preponderancia del papel recaudatorio del gobierno federal. Señalamos que más del 90% de los ingresos tributarios nacionales son recaudados por dicho orden de gobierno. De esta forma, se configura un carácter dual del federalismo fiscal mexicano: altamente centralizado en los ingresos y descentralizado en el gasto.

La dependencia de los gobiernos locales de las transferencias, tiene un correlato importante, vuelve a los gobiernos locales políticamente vulnerables ante el gobierno central pero cómodas ante el bajo esfuerzo fiscal. Si a ello le agregamos que las transferencias durante la última década han sido sostenidamente más altas, el resultado es la generación de grandes y discrecionales poderes estatales que se equilibran con el poder central solo por la vía de la recaudación. Es este fenómeno el que ha dotado de estabilidad política al SNCF actual. Los gobiernos locales tienen hoy

un margen importante para incurrir en conductas financieramente riesgosas con amparo en ingresos que no recaudan.

En el mismo sentido, los efectos extra-fiscales del actual SNCF implican dos fenómenos contradictorios: por un lado la distribución de las participaciones reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales pero por otro tiene un efecto distributivo pues traslada una parte importante de los recursos de los estados económicamente más dinámicos en favor de los menos. Según la revisión de la literatura que hemos hecho, las participaciones, que son estos recursos no etiquetados, se destinan fundamentalmente al funcionamiento de los gobiernos locales con una marcada incidencia en el gasto corriente de los gobiernos locales, es decir, su función básica es que los gobiernos locales puedan llevar a cabo sus labores cotidianas. Como pudimos revisar ello implica un bajo efecto redistributivo. El caso de las aportaciones es distinto, pues sus mecanismos de asignación siguen criterios y objetivos de gasto mucho más específicos y la literatura muestra una mayor incidencia distributiva (aunque aún insuficiente para corregir las graves disparidades interestatales).

Existen otros recursos, además de las participaciones y aportaciones cuya regulación aún es débil y se comportan como una anomalía en el funcionamiento general del federalismo fiscal mexicano. Es el caso del Ramo General 23, provisiones salariales y económicas, el cual surge con el objetivo de efectuar compensaciones presupuestarias entre los Ramos integrantes del PEF, sin embargo, en la última década ha alojado diversos fondos que son distribuidos entre gobiernos estatales, cuyo reparto no se efectúa a través de principios técnicos o fórmulas. Como pudimos observar, mecanismo de asignación no responde al criterio resarcitorio o compensatorio que constituyen la base del sistema de asignación en nuestro país. Durante la última década, la mayor parte de los fondos que forman parte del RG23 se dispersaron de forma auto-selectiva y discrecional, por lo que la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el poder de decisión de la SHCP se vuelven los componentes principales en la asignación de los recursos.

Este ramo es fondeado a través de ingresos fiscales y excedentes. De manera específica, el mecanismo por el cual se ha fondeado la dimensión federalizada del RG23 ha sido la subestimación sistemática de los ingresos tributarios, de manera que el gasto federalizado no etiquetado pueda crecer sistemáticamente y conformar con él una serie de fondos que, sin reglas de operación o lineamientos adecuados, se distribuyen entre los gobiernos estatales y municipales.

Estos fondos o programas surgen espontáneamente durante el proceso de aprobación del presupuesto o bien durante el ejercicio fiscal, sin que para ello medie diagnóstico o fundamento técnico alguno. Muchos de ellos desaparecen de un año a otro. Desde el punto de vista presupuestal los montos ejercidos tienden a superar de manera importante a los montos aprobados lo que da cuenta de un importante grado de discrecionalidad.

Asimismo, mostramos que el gasto federalizado del Ramo General 23 se caracteriza por una alta concentración en unos cuantos fondos, pero también su reparto se concentra en unas cuantas entidades federativas, normalmente afines al grupo o coalición gobernante. Las reglas de

asignación de esos recursos no son neutrales lo que violenta seriamente casi cualquier enfoque federalista. Estos han sido los rasgos centrales del uso de recursos del RG23 durante la última década.

Las modificaciones efectuadas por la nueva administración federal no alteraron el funcionamiento del RG23 y parecen haberse reducido a reasignaciones presupuestales que no alteran las reglas de funcionamiento y asignación del Fondo. Nuevamente, en su primer año de funcionamiento los fondos asignados muestran una captura de grupo o coalición política. El gobierno federal redujo el número de fondos pero no modificó las reglas de reparto por lo que el carácter discrecional y auto-selectivo permanecen.

Hemos hecho, en esta investigación, un vuelo de pájaro sobre el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano en el que se puede observar que del actual diseño se desprenden comportamientos nocivos tanto en el ámbito local, como en el ámbito federal. Los primeros han evadido sus propias discusiones fiscales y hoy su recaudación se halla en el punto más bajo de nuestra historia, asimismo, han encontrado en el sistema nacional de coordinación fiscal una sombrilla que los protege de sus propias conductas financieras riesgosas. El segundo, el gobierno federal, ha encontrado excepciones a las reglas y ha empleado el reparto de fondos como un mecanismo de consolidación de un proyecto o un grupo político. Igualmente, ha renunciado a ser el principal proveedor de bienes y servicios públicos, entre otras razones, porque no ha querido enfrentar el reto de una reforma fiscal que incremente sus ingresos sin violentar su relación con el empresariado nacional y con los gobernadores.

El neoliberalismo mexicano ha sido exitoso en la lucha contra el déficit y la inflación, pues al menos desde mediados de los 90 el déficit fiscal es inferior al 4% del Producto Interno Bruto. La inflación se ha mantenido bajo control y hoy ronda el 4.5% tras haber alcanzado periodos de hiperinflación hacia mediados de los ochenta. Sin embargo, el crecimiento económico no se alcanzó. El PIB creció a un promedio del 2% anual y el PIB per-capita a penas arriba del 1% sin contar los nulos resultados que hasta ahora ha entregado el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Si se comparan las tasas de crecimiento demográfico (1.1%) y la de la productividad (1.2 a 1.5%), todo indica que un ritmo de expansión del producto menor al 7% no basta para sostener el bienestar medio de la población, particularmente cuando se instrumentan continuos recortes al gasto público.

El federalismo fiscal mexicano debe funcionar como una herramienta más, que propicie el crecimiento, la distribución del ingreso y el buen uso de recursos públicos. Para ello, su diseño debe revisarse permanentemente, como una tarea siempre inacabada y debe incorporar pronto dimensiones relevantes como la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño. La falta de regulación en el uso de recursos tanto de convenios como de subsidios federalizados es un problema público de primer orden, no solo por la cantidad de recursos involucrados, sino también porque pone de manifiesto el hecho de que una vez transferidos los recursos, tanto el gobierno central como los gobiernos locales desconocen con precisión su

destino final y carecen, por tanto, de la opción de evaluar su eficacia y fiscalizar su uso. Ningún recurso público por pequeño que sea debe hallarse en esa situación.

El gobierno federal actual ha cursado ya el primer tercio de su administración y los retos con los que inició permanecen ahí. La Ley de Coordinación Fiscal no ha sido revisada y en ella, este gobierno, podría encontrar una herramienta para reenfocar el federalismo mexicano hacia el crecimiento y el combate a la desigualdad. El actual gobierno llegó a esta cita de cara a un país con una condición democrática renovada. La expresión popular dio a este gobierno una legitimidad que no tiene precedente en la historia electoral de este país y podría emplearla para someter a revisión un pacto fiscal que es herencia del neoliberalismo en lugar de servirse de él para reproducir sus peores prácticas. Aún se está a tiempo de sentar las bases de un sistema fiscal más democrático y progresivo que contribuya a equilibrar la correlación de fuerzas en la arena económica.

Referencias

Aboites, L. (1998). Imposición directa, combate a la anarquía y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México 1920-1972, en Aboites, L. y Jáuregui, L. (Coords.), Penuria sin Fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVII- XX, Instituto Mora, México, 1998.

Aguirre, E. (1997). Los restos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, Universidad Nacional Autónoma de México (Ed), México 1997

Alvarado R. (2020) Ramo General 23. Entre la discrecionalidad y el abuso. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, Investigación Aplicada. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/ramo23/>

Arechederra, F. y Carbajal A. (2016). Errores Estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal de México: Una Nota, en Estudios Económicos, vol. 32, núm. 2, pp. 317-345

ASF, Auditoría Superior de la Federación (2018). Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Auditoria Especial del Gasto Federalizado. Febrero 2018. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf

ASF Auditoría Superior de la Federación (2017). Ramo General 33. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Auditoria Especial de Gasto Federalizado. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-FISM_a.pdf

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development, Journal of Economic Perspectives, 16(4): 185-205.

Barriga, E. y Vázquez, D. (2006), México, Desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas 1940-2000, en Revista Comercio Exterior, 56(10), pp. 834-842.

Baskaran, T., Feld, L. y Schnellenbach, J. (2016), Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis, en Economic Inquiry, 54(3), pp. 1445-1463.

Bird, R. (2000). Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations, en Burki, Shahid Javed (eds), Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector, Washington D.C., World Bank, p. 114.

Break, G. (1980). Financing Government in a Federal System, Washington D.C., Brookings.

Brennan, G. y Buchanan J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge, Cambridge University Press.

Brown, C. y Oates, W. (1987), Assistance to the Poor in a Federal System, en Journal of Public Economics, 32 (Apr.), pp. 307-30.

Caballero, G. (2001). La Nueva Economía Institucional, Sistema, 161: 59-86.

Caballero, G. (2002). El programa de la Nueva Economía Institucional: lo macro, lo micro y lo político, en Ekonomiaz, 50: 230-261.

Caballero, G. (2009). Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 125, 2009, pp. 131-146

Cabrera, L. y Lozano, R. (2018). Crisis de deuda subnacional en México: posibilidades de insolvencia, en en Mendoza, A. (coord.) Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Campos, M. (2018). Arquitectura del Ramo 23, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. México 2018. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/wp-content/uploads/2017/03/2018_02_27_Caja_Negra2.0_Documento.pdf

Careaga, M. y Weingast, R. (2000), The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance, Draft. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Barry_Weingast/publication/251976048_The_Fiscal_Pact_with_the_Devil_A_Positive_Approach_to_Fiscal_Federalism_Revenue_Sharing_and_Good_Governance/links/542961720cf26120b7b68361.pdf

Cárdenas, E. (2015). El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

Carmagnani, M. (1983). Finanzas y estado en México. 1820-1880, en Iberoamerikanische Archiv vol. 9, pp. 279-317.

Castro, A., Salazar, M., y Sandoval, L. (2017) *Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos*, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. XXXVII (1), Primer semestre 2019, pp 107-139

CEFP. (2018). El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP/008/2018. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0082018.pdf>

CEFP. (2018 b). Criterios para Regular el Ramo 23. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0014-300918.pdf>

CMIC (2018). Infraestructura sostenible. Política pública de infraestructura para el crecimiento y el bienestar, una propuesta del sector privado, 2018, 268 pp.

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3 (1): 1-44.

Coatsworth, J. (1981). Growth against development. The economic impact of railroads in Porfirian México, Northern Illinois University Press, Dekalb, 1981.

Colmenares, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano, en *Revista Comercio exterior*, Vol. 49, No. 5, México D.F

Colmenares, D. (2017). Gasto Federalizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, en Pérez, N. y Esquivel G. (Coords.) El paquete económico 2017 a debate, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

Davoodi, H. y Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth, en *Journal of Urban Economics*, 43, pp. 244-57.

De Mello. L. (1999). Intergovernmental Fiscal Relations: Coordination Failures and Fiscal Outcomes, en *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, no. 1, pp. 3-25.

De Pina, R. (1996). Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, vigésimo segunda edición, México 1996

Díaz, A. (1995). Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto regional en México. E-Book. Disponible en: <http://cidac.org/desarrollo-economico/>

Dillinger, W. y Webb, S. (1999). Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil, en *Policy Research Working Paper 2121*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Elazar, D. (1984). *American Federalism*, 3d. ed., New York, Harper and Row.

Fisher, R. (1996). *State and Local Public Finance*, 2nd. ed., Irwin,

Gallagher, M. (1998), *Choices in Fiscal Federalism*, Washington D.C., Center for Applied Studies in Economics.

García, S. (2016). Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal mexicano, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm 35 jul-dic 2016 pp. 45-80

Gemmell, N., Kneller, R. y Sanz, I. (2013), Fiscal Decentralization and Economic Growth, Spending Versus Revenue Decentralization, en *Economic Inquiry*, vol. 51, núm. 4, pp. 1915-1931.

González, I. y Gómez, E. (2020). Federalismo Fiscal y las asignaciones de transferencias en San Luis Potosí, México, en Revista Mexicana de Economía y Finanzas Vol. 15 (3) Jul-Sept 2020, Instituto Mexicano de Economía y Finanzas.

Gramlich, E. (1997). Financing Federal Systems, The Selected Essays, Cheltenham, U.K., Edward Elgar Publishing Limited.

Grodzins, M. (1966). The American System, edited by Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNally.

Hart O. y Moore, J. (1998) Foundations of Incomplete Contracts, Blackwell Synergy.

Hernández, F. y Torres, J. (2006). Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano, México, Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015.

Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del Federalismo Fiscal en México, en Mendoza, A. (coord.) Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Hernández, J. (2010). Desequilibrio presupuestario y estrategias de sobrevivencia: la hacienda nacional en México, 1821-1835, tesis doctoral, El Colegio de México.

Herrera, V. y Maya, O. (2017). Diagnostico de las haciendas públicas locales en México, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3900/haciendas_160118.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hines, J. y Thaler, R. (1995). The Flypaper Effect, en Journal of Economic Perspective, 9, pp. 217-26.

IILSEN –Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), El Federalismo Fiscal Mexicano, Senado de la República, México, 2001. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20instrumento%20que%20el%20federalismo,nacional%2C%20compensar%20las%20desigualdades%20regionales

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2020). Hablemos de Ingresos en los estados. Reporte de ingresos subnacional. Disponible en: <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/>

Jáuregui, L. (1998). Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México 1821-1855, en Aboites, L. y Jáuregui, L. (Coords.), Penuria sin Fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVII- XX, Instituto Mora, México, 1998 pp. 79-114.

Kincaid, J. (1990). From Cooperative to Coercive Federalism, en Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 509, May, pp. 139-152.

Ligthart, J. y Van Oudheusden, P. (2017), The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited, en *Fiscal Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 141-171.

Ma, G. y Mao, J. (2017), Fiscal Decentralization and Local Economic Growth, Evidence from a Fiscal Reform in China, próximamente en *Fiscal Studies* and Undergone Full Peer Review.

Marichal, C. y Jáuregui, L. (2009). Paradojas Fiscales y financieras de la temprana república mexicana, 1825-1855, en Llopis, E. y Marchal, C. (coords.), *Latinoamerica y España 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*, Marcial Pons-Instituto Mora, México, 2009, pp. 111-159

Márquez, G. (1998). Aranceles a la importación y finanzas públicas: Del Porfiriato a la crisis de 1929, en Aboites, L. y Jáuregui, L. (Coords.), *Penuria sin Fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVII- XX*, Institutio Mora, México, 1998.

Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S. y Sacchi, A. (2017), The Impact of Fiscal Decentralization, a *Survey Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.

Mendoza, A. y García, M. (2018). Los determinantes financieros de la brecha crediticia de los estados en México: el impacto de la gran crisis, en Mendoza, A. (coord.) *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Merino, G. (2000). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas, en *Gaceta de Economía*, Número Especial, México, ITAM.

Musgrave, R. y Musgrave P. (1989) *Public finance in theory and practice*, 5ª edición, McGraw Hill, Nueva York.

Nice, D. y Fredericksen, P. (1995). *The Politics of Intergovernmental Relations*, 2d. ed., Chicago, Nelson Hall Publishers.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, publicado en español como *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Oates, W.y Wallace E. (1990), *Decentralization of the Public Sector: An Overview*, Robert T. Bennet, *Decentralization, Local Government and Markets*, Oxford.

Oates, W. (1999). An Essay in Fiscal Federalism, en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp. 1120-49.

Olveda, J. (1998). La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes, en Serrano, J. y Jáuregui, L. (coords.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de*

poder en la primera República Federal Mexicana, el Colegio de Michoacán-Instituto Mora, México pp. 115-132

Pérez, N. y Villarreal, H. (2018). El espacio fiscal de los estados: definición e implicaciones, en Mendoza, A. (coord.) Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94: 251-267.

Politeia Consultores en evaluación (2015). Evaluación en materia de diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2014. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110884/IF_ED_FAIS_2014.pdf

Rabell, E. (2010). Federalismo Fiscal en México, Gobierno del Estado de Querétaro, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma de Querétaro (Eds) E-Book. 2010

Ramírez, E. (2018). México, federalismo fiscal: ¿una lenta o nula convergencia?, en *Equidad Fiscal México 2018-2024 Nueva estrategia de desarrollo*, Vol. 5, Juan Pablos (Ed), Consejo Nacional de Universitarios. Universidad Veracruzana, pp. 369-401

Reyes, J. (1982). El liberalismo mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Riguzzi, P. (1999). Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911, en *Investigación Económica*, vol. 59, 1999, pp. 205-235

Ríos, V. (2018) La secreta reforma fiscal de AMLO, en *Excelsior* 23 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/viridiana-rios/la-secreta-reforma-fiscal-de-amlo/1286594>

Rodden, J. y Wibbels, E. (2002), Beyond the Fiction of Federalism Macroeconomic Management in Multitiered Systems, *World Politics* 54, pp. 494-531.

Rodden, Eskeland y Litvak (eds.) (2003). Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints, MIT Press.

Rodden, A. (2006): The political economy of federalism, en B. Weingast y D. Wittman (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press.

Ruiz, A. y García, N. (2013). La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011, en *Economía Informa*, 381 julio agosto 2013.

Ruiz, A. y García, N. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XX No. 59, pp. 69-85

Sánchez, G. (2020) Federalismo en reversa: el ramo 23 y las transferencias para infraestructura, en Revista Nexos, el Blog del Federalismo. Disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-reversa-el-ramo-23-y-las-transferencias-para-infraestructura/>

Serrano, J. (1998). El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836), en Serrano, J. y Jáuregui, L. (eds.), Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, México, pp. 203-226.

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020 b). Estrategia Programática 2020. Ramo General 23. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/23/r23_ep.pdf

Sour, L. (2014). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? en Gestión y Política Pública Vol. XIII (3), Segundo semestre 2004, pp. 733-751.

Swartz, T. y Peck, J. (1990), The Changing Face of Fiscal Federalism, en Challenge, vol. 33, núm. 6, pp. 41-46

Tenenbaum, B. (1989). Taxation and Tyranny: Public Finance During the Iturbide Regime, 1821-1823, en Rodríguez, J. (ed.), The Independence of México and the creation of new nation, University of California Press, Los Angeles, pp. 201-213

Tiebout, Ch. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64: 416-424.

Tinker, M. (1997). In the shadow of the Eagle: Sonora and the transformation of the border during the Porfiriato, University of California Press, Berkely, 1997.

Urzúa, C. y Velázquez, A. (2018). Errores Fiscales en el ámbito federal, en Mendoza, A. (coord.) Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Valles, E. y Ballinez, R. (2019). Evolución de la Recaudación Federal Participable y la distribución de recursos a las entidades subnacionales. HR Ratings Credit Rating Agency. Marzo 2019.

Weingast, R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political aspects of decentralization and economic development, en World Development, vol. 53, núm. 1, pp. 14-25.

Weingast, R. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, en Journal of Political Economy, vol. 89, no. 4, pp. 642-664.

Wibbels, E. (2005): Federalism and the Market, Cambridge University Press.

Williamson, E. Oliver, 1975, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York, Free Press.

Zhang, T. y Zou, H. (1998). Fiscal Decentraliation, Public Spending, and Economic Growth in China, Journal of Public Economics, 67, pp. 221-40

[**La información de cuenta pública y presupuesto de egresos de la federación se obtuvo de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/)