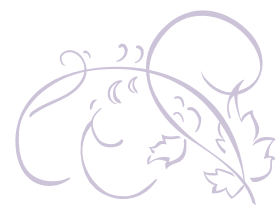


Disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal



Introducción

A casi dos siglos de México como nación independiente, el federalismo mexicano en su amplio espectro —que incluye la vertiente política, social y fiscal, por mencionar algunas— no se ha consolidado y ha prevalecido un componente centralizador en el Gobierno Federal y una debilidad crónica y estructural en las entidades federativas y municipios.

El federalismo presenta 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. Es una forma de organización política en la cual coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal (Aguirre Saldívar, 1997).

Las diferentes conceptualizaciones del federalismo enfatizan distintas dimensiones para caracterizar la relación entre federación y estados (Gris Legorreta, 2018). Siguiendo a Hernández Valdez (1998) y su definición institucionalista de federalismo, éste consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de forma que ambos se coordinen y sean independientes en sus esferas respectivas de acción. Esta división de poderes debe establecerse constitucionalmente.

Los arreglos institucionales establecidos en el marco del federalismo se llevan a cabo en un régimen donde coexiste la soberanía federal y la de los estados (Medina, 2009); por lo que la distribución de facultades entre la federación y los estados constituye un elemento fundamental de análisis por las implicaciones relacionadas con dos aspectos importantes. El primero se refiere a las capacidades institucionales existentes (tanto en la federación como en los estados) para cumplir con las atribuciones establecidas en la normatividad. El segundo aspecto se trata de las relaciones políticas entre la federación y las entidades.

Estos dos elementos se encuentran en el centro de las discusiones actuales sobre el federalismo y su pertinencia como un modelo que promueva condiciones favorables para el desarrollo. En este sentido, Marván Laborde (1997) considera que se requiere llevar a cabo una redistribución de facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios, como una cuestión determinante en la redefinición de la participación de las entidades federativas en el desarrollo y en el equilibrio regional de la economía.

Como establece García Sepúlveda (2016), en materia fiscal la delimitación de facultades desde la Constitución en un Estado Federal se ha convertido en una tarea compleja, pues ha sido difícil satisfacer los intereses tanto de la federación como de las entidades federativas, sobre todo si se tiene en consideración qué facultades necesita cada orden de gobierno para ejercer un mejor gasto público.

El presente trabajo presenta algunas de las disyuntivas que enfrenta el federalismo fiscal en México, así como algunas propuestas para

Autores principales: José Luis Clavellina Miller y Vladimir Herrera González

Los autores agradecen el apoyo de Daira Puga Navarrete en la elaboración de este documento.

mejorar las finanzas públicas de las entidades federativas. La primera sección aborda el tema del federalismo fiscal y la forma en que este debería distribuir de forma clara las potestades tributarias entre los tres órdenes de gobierno. La segunda sección analiza la evolución reciente de las finanzas públicas de los estados y la tercera sección presenta algunas propuestas para mejorar la recaudación local y fortalecer el federalismo.

Federalismo fiscal

Para García Sepúlveda (2016), el federalismo es una forma de Estado que parte de la creación de un ente nuevo a partir de la unión de distintas entidades autónomas. Esta unión es un pacto político e institucional al cual se delegan facultades encaminadas a garantizar la unidad política y económica del país.

Los estados deciden ser parte de una federación debido a que los beneficios que obtienen son mayores a los costos de no serlo. La federación pretende ayudar a disminuir las diferencias existentes entre los estados, los cuales bajo los enfoques de solidaridad y resarcitoriedad, reciben de la federación una retribución equiparable a lo otorgado a la misma. Además, la solidez de la federación radica en la eficiencia con que logra sus objetivos.

En materia hacendaria, el federalismo es el proceso mediante el cual se logran acuerdos para distribuir los recursos y potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2018).

Para Gallardo García (2017), el federalismo es un arreglo político-institucional basado en la distribución funcional y territorial del poder entre el ámbito federal y local, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. Se trata de un pacto en donde los estados miembros ceden parte de sus potestades a la federación y ésta se compromete a proteger y salvaguardar sus derechos. En el caso del federalismo fiscal

implica la definición de competencias entre los diferentes niveles de administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público¹.

Si bien en su origen el federalismo fue un concepto de organización política, en la actualidad su componente fiscal ha tomado los primeros planos de importancia. Implica la coexistencia de soberanías que deben equilibrar sus potestades y facultades en materia de ingresos, gasto y deuda con el objetivo de alcanzar un óptimo desarrollo económico y social en los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal. A pesar de ello, en México el centralismo fiscal ha ganado terreno al federalismo debido a la inequitativa distribución de facultades recaudatorias y al crecimiento de las transferencias de recursos de la federación a los gobiernos locales o gasto federalizado.

Esto ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que se reducen los incentivos para efficientar su recaudación, adoptar nuevas facultades tributarias y para modernizar sus administraciones. Lo anterior, conjugado con una tendencia creciente en su gasto, principalmente en los rubros de educación, salud e infraestructura, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa el centralismo.

Esta situación se ve agravada con el aspecto político ya que la presión por el cobro de los impuestos vigentes y el establecimiento de nuevos gravámenes genera costos electorales y administrativos que han sido subsanados con flujos crecientes de recursos federales y contratación de deuda.

¹ Según Musgrave (1983), a la federación le corresponden los impuestos sobre las rentas personales, rentas societarias, cotizaciones a la seguridad social, impuestos sobre bienes y servicios, sobre el gasto y sobre los recursos naturales; en tanto que a las entidades federativas corresponden los impuestos sobre propiedad inmobiliaria, nóminas y recursos naturales. En el mismo sentido, Herrera González (2019) indica que el gobierno central puede ser más eficiente y minimizar el gasto en administración tributaria al recaudar impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). No obstante, en cada región o municipio las condiciones particulares pueden hacer que otro tipo de impuestos se cobren localmente con mayor eficiencia, como en el caso del impuesto sobre nóminas o el predial.

Como se mencionó antes, la Constitución Política de la Federación debe determinar las competencias fiscales de cada orden de gobierno, esto es, determinar qué impuestos dadas sus características deben ser federales o estatales. Esta situación no ha ocurrido en México a lo largo de su historia, pues la Constitución no establece de forma precisa las potestades recaudatorias.

Al respecto, Serna de la Garza (2004: 5) indica que “[...] en materia tributaria la Constitución General de la República no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la federación y de las entidades federativas”. A su vez, lo que se tiene es un régimen constitucional de concurrencias entre ambos órdenes de gobierno. Esta ausencia de límites explícitos ha provocado la imposibilidad de que los tres órdenes de gobierno puedan establecer los gravámenes necesarios para hacer frente a sus gastos.

Por su parte, García Sepúlveda (2016) argumenta que una serie de jurisprudencias fortalecieron la recaudación federal y debilitaron las fuentes de ingreso de las entidades a lo largo del siglo XX. Por ejemplo, en 1947 la Corte estableció que las entidades federativas no podían establecer impuestos a la explotación forestal y en 1957 que no podían establecerlos a las gasolinas, señalando que en ambos casos las facultades recaudatorias eran atribuciones de la federación.

Por otro lado, la fracción VII del Artículo 73 constitucional señala que el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2019) pero en el Artículo 124 constitucional se establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”, esto en los hechos ha generado un sistema fiscal residual que ha ampliado las competencias de la federación (contenidas en la fracción X del Artículo 73, (CPEUM, 2019)), en detrimento de las facultades de las entidades

federativas. Estas determinaciones jurídicas no consideraron que el gobierno central y los subnacionales comparten potestades en materia de gasto, las cuales debieron analizarse antes de conferir atribuciones de ingreso solo a la federación (García Sepúlveda, 2016)².

Aunado a lo anterior, la propia CPEUM señala que existe concurrencia en materia de gasto, pues establece que tanto la federación como las entidades deben ayudar a cumplir con objetivos en diversos temas, tales como seguridad, salud o educación; sin embargo, no establece concurrencia en materia impositiva o tributaria. Por ello, es necesario delimitar las facultades exclusivas de la federación y de las entidades federativas en el reparto de las competencias tributarias, con el objetivo de fortalecer la autonomía fiscal de las entidades. Esta distribución de potestades debe relacionarse directamente con las competencias de cada orden de gobierno (correspondencia fiscal); esto implica que en función de las responsabilidades se determine el nivel de ingresos que las satisfagan (García Sepúlveda, 2016).

En el caso de los ayuntamientos, las potestades tributarias quedaron explícitamente establecidas en el inciso A fracción IV del Artículo 115 Constitucional en donde se insta que “percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles” (CPEUM, 2019).

Por su parte, en el ámbito de finanzas públicas locales, el párrafo cuarto inciso II del Artículo 116 de la Constitución establece la facultad de las legislaturas de los estados de aprobar anualmente sus presupuestos de egresos correspondientes. De igual manera, en el penúltimo párrafo del inciso IV de Artículo 115 se instituye la facultad para que los

² Esto implica que las facultades tributarias de la federación no son solo las que establece el Artículo 73 Constitucional, sino que el Congreso Federal tiene la atribución de establecer cualquier contribución que estime necesaria para cubrir el presupuesto, incluso si se trata de facultades reservadas a las entidades federativas (García Sepúlveda, 2016).

ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles (CPEUM, 2019).

La distribución de competencias recaudatorias que establecía la concurrencia entre la federación y los estados, en un principio generó un doble y en ocasiones hasta un múltiple gravamen de los mismos bienes, esto provocó daños en la actividad económica derivado de que los consumidores debían pagar tantos impuestos como procedimientos normativos de recaudación aplicables.

Por esta razón, por iniciativa del Gobierno Federal, se convocaron tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) que tenían por objetivo encontrar una solución a la múltiple tributación. Como resultado se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el cual, como indica Serna de la Garza (2004: 23), consiste en que “la federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales”, vía transferencias.

Respecto con las transferencias de recursos de la federación a los gobiernos locales, la CPEUM establece en la fracción XXIX del Artículo 73 que el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones sobre una serie de actividades económicas, y en el último párrafo de la fracción se mandata que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” (2019); donde la ley secundaria mencionada es la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta fracción lo que prácticamente le da sustento a todo el federalismo fiscal mexicano.

Con base en dichos acuerdos, que no están regulados en la Constitución, la recaudación y administración de los impuestos más

importantes quedaron a cargo del Gobierno Federal, dando como resultado un centralismo en materia recaudatoria, dejando prácticamente imposibilitados a los estados a tomar decisiones respecto de sus potestades tributarias.

Desde su creación en 1979 el SNCF se estableció sobre las bases de una participación heterogénea entre las entidades federativas producto de una actividad económica diferenciada que benefició a los estados con actividad petrolera³.

Adicionalmente, el sistema de convenios para coordinar fiscalmente los tres órdenes de gobierno ha limitado las potestades tributarias de las entidades federativas en favor del Gobierno Federal. Sin embargo, en las últimas décadas se han implementado medidas para fortalecer las haciendas locales mediante la asignación de potestades tributarias adicionales; además, de la modificación de los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones federales en función de la productividad local y municipal, con la finalidad de disminuir la dependencia que las entidades federativas tienen respecto a la federación, sin que esto haya sido un incentivo lo suficientemente fuerte para que las entidades federativas las adopten en sus sistemas fiscales.

Cabe señalar que, de acuerdo con Merino (2001), la asignación óptima de potestades tributarias debe obedecer a criterios de equidad y eficiencia, teniendo en cuenta no solo la parte impositiva sino también las responsabilidades de gasto.⁴ Por su parte, Herrera González, (2019) indica que, en materia fiscal, la descentralización implica revisar qué facultades o responsabilidades tanto tributarias como del ejercicio del gasto deben transmitirse del gobierno central a los otros órdenes de

3 El aumento en los precios del petróleo y en la producción ocasionaron que la Ley de Coordinación Fiscal tomara como base la participación en la recaudación federal de 1978 y el reparto generó un desequilibrio heredado en perjuicio de las entidades que no tenían actividad petrolera.

4 De acuerdo con Merino (2001), en Canadá, Alemania y Australia, la transferencia de recursos federales a los estados tiene en cuenta el diferencial de costos en la prestación de servicios públicos, así como la capacidad recaudatoria. El gobierno transfiere solo la diferencia entre lo calculado para cada entidad y el promedio nacional, lo que impulsa la recaudación y la eficiencia del gasto a nivel local.

gobierno, de manera que el Estado funcione de manera eficiente, así como los mecanismos que eviten una múltiple tributación o la duplicidad del gasto. En teoría, una de las ventajas de la descentralización es que los gobiernos locales tienen un mejor conocimiento de la población receptora de los bienes y servicios públicos y por ello podrían ejercer el gasto de forma más eficiente⁵.

Por otro lado, como señala el CEF (2018), el marco legal del sistema hacendario federal en México es complejo y tiene vacíos importantes, por lo cual han sido necesarias interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la concurrencia de las facultades fiscales y la distribución de los recursos públicos. El propio CEF apunta que la legislación secundaria de la coordinación fiscal está poco articulada y falta de claridad al entrelazar la Ley de Disciplina Financiera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Código Fiscal de la Federación; además, indica que no existen organismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y quedan ausentes los responsables de la fiscalización y vigilancia de los recursos⁶.

A pesar del impulso que se ha dado a las haciendas locales con las diversas reformas que se han implementado, se mantiene la precariedad en la recaudación estatal. Existe todavía un gran potencial en la recaudación que los estados pueden aprovechar, como en el caso del impuesto sobre nómina, la tenencia, la enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos nuevos y hospedaje (Herrera González & Maya, 2017). En el cuadro 1 se resume el aprovechamiento de las potestades tributarias por parte de las entidades federativas.

Los estados podrían mitigar el problema de escasez de recursos públicos con una mejor recaudación y el uso del total de sus facultades impositivas disponibles; sin embargo, solo algunos de ellos gravan el total de las actividades y servicios que la legislación permite.

Los municipios enfrentan además el problema de disparidad entre sus funciones de gobierno y sus capacidades financieras, por ejemplo, los cambios demográficos, la afluencia turística; asimismo, el aumento en la violencia y la delincuencia ejercen presión sobre la prestación de servicios y bienes públicos.

Finanzas públicas en las entidades federativas

México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con menor recaudación subnacional, con 0.9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2013, cuando el promedio de los países de la Organización fue de 4.9 por ciento.

Si no se atiende el problema de baja generación de ingresos propios, las entidades federativas posiblemente no tendrán la capacidad financiera suficiente para sufragar sus requerimientos de gasto y brindar los bienes y servicios públicos que su población demanda (gráfico 1).

La dependencia de los gobiernos locales a los recursos federales promedia 84.2% de 2000 a 2017. Los estados no han tenido avances significativos en materia de ingresos propios, por lo cual persiste la vulnerabilidad de sus finanzas públicas ante crisis económicas, desastres naturales y volatilidad de los precios y producción de petróleo. Los ingresos propios de las entidades federativas se ubicaron en promedio en 12% en el mismo periodo en tanto que los ingresos derivados de financiamiento fueron de 3.7% (gráfico 2).

5 Sin embargo, otro tipo de bienes y servicios públicos «puros» invariablemente tienen que producirse y suministrarse por la autoridad central.

6 Merino (2001) señala que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales deberían tener más facultades para modificar aspectos del SNCF.

Cuadro 1. Aprovechamiento de las potestades tributarias, 2015

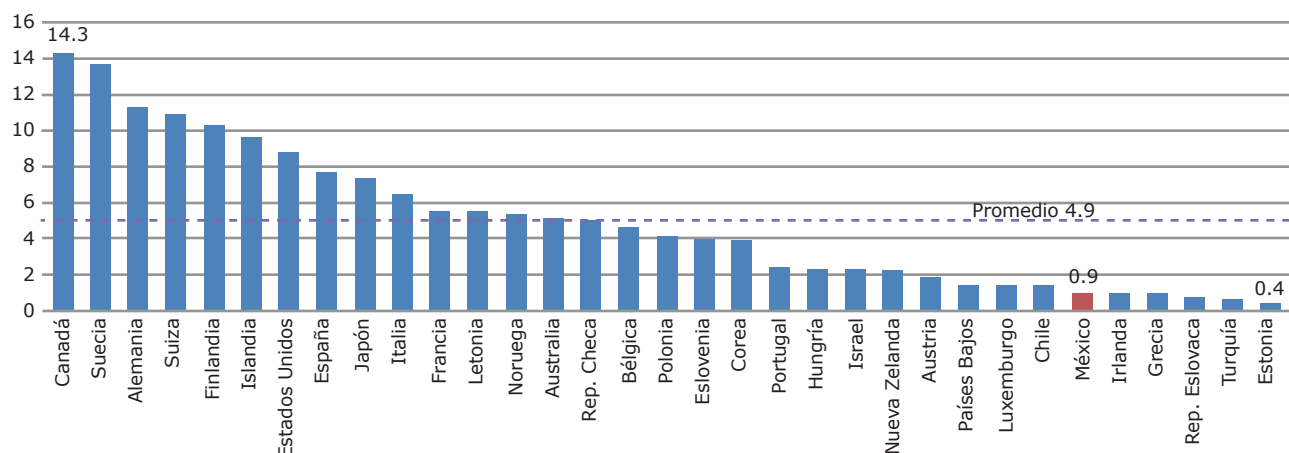
Impuestos	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	CD.MX	Dgo.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.	Mor.	Nay.	N.L.	Oax.	Pue.	Qro.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tamps.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.	
Sobre los ingresos																																
Loterías, rifas, sorteos y concursos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	
Diversiones, espectáculos	x	x			x				x			x				x			x									x				
Ejercicio de profesiones y otras actividades lucrativas						x		x				x1	x2	x3								x				x	x4	x		x		
Cédulas por la prestación de servicios profesionales						x					x	x													x							
"Cédulas por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, arrendamiento y enajenación de inmuebles"							x	x				x	x				x		x			x			x	x				x		
Enajenación/adquisición de bienes muebles			x											x			x								x	x						x
Demasías caducas (casas de empeño)																x			x													
Actividades mercantiles e industriales		x		x5																												
Realización de actividades empresariales											x																			x		
Actos, negocios jurídicos e instrumentos notariales								x		x6				x									x			x	x	x				
Sobre el patrimonio																																
"Tenencia y rezagos de tenencia o uso de vehículos automotores"	x7	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x			
Sobre compraventa y operaciones similares		x	x																													x
Predial									x								x															
Sobre adquisición de inmuebles									x																							

Sobre producción, el consumo y las transacciones																															
Prestación de servicios de hospedaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Adquisición/enajenación de vehículos usados de motor	x				x	x	x	x	x				x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x				x	x	x	
A la venta final de bebidas con contenido alcohólico	x	x		x												x															
"Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por el IEPS"																			x												
Sobre operaciones contractuales												x	x8																x9		
"Sobre adquisiciones por desincorporación de bienes ejidales"																					x										
"Sobre prestación de servicios de juegos con apuesta y consumo"			x																						x		x		x		
Sobre nóminas y asimilables																															
Sobre nóminas	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x			x	x		x		x		x	x		x	
Remuneraciones al trabajo personal		x										x			x	x			x	x			x		x		x		x		
Ecológicos																															
"Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos"		x		x	x																x										
Accesorios	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Otros impuestos		x		x			x	x		x		x				x	x					x	x	x				x	x		
Total	8	11	8	9	7	8	8	9	9	7	7	11	8	8	6	7	10	5	10	7	7	8	9	7	9	8	6	9	8	11	5

Nota: x1: Impuesto sobre profesión médica y otras actividades; x2: Impuesto sobre honorarios y otras actividades; x3: Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado; x4: Sobre honorarios; x5: Impuesto al comercio de libros, periódicos y revistas; x6: Modernización de registros públicos; x7: Tenencia y uso de vehículos de hasta nueve años modelo anterior; x8: Tiene dos impuestos: sobre el consumo y sobre transacciones; x9: El impuesto se llama: adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social.

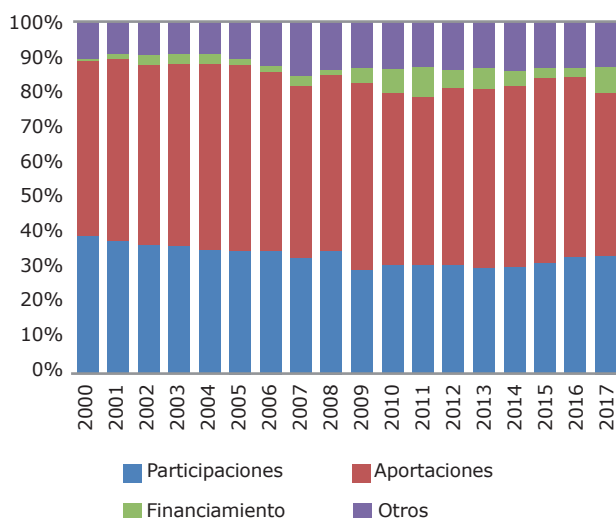
Fuente: Herrera González y Maya (2017).

Gráfico 1. Impuestos subnacionales como proporción del PIB en países de la OCDE, 2016 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, (2016).

Gráfico 2. Composición de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2017 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía ([INEGI], 2019b).

De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez [IBD], (2019), las transferencias de recursos federales o gasto federalizado son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y los municipios al representar en promedio el 81.6% y 69.8% de dichos ingresos, a 2016 respectivamente⁷.

El Ramo 28 Participaciones Federales se constituye por recursos no programables y

no etiquetados desde la federación para un fin específico y dependen de la recaudación tributaria y petrolera observada en el transcurso del ejercicio fiscal.

Por otro lado, las Aportaciones Federales tienen como fin asignar recursos etiquetados en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas y municipios en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, desarrollo social, entre otros. A diferencia de las Participaciones Federales, las Aportaciones Federales son parte del gasto programable y no dependen de la recaudación observada.

De forma adicional a las Participaciones y Aportaciones Federales, las entidades federativas y sus municipios reciben recursos por Convenios de Descentralización y Reasignación con el Gobierno Federal, del Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 y de la Protección Social en Salud. En general, el objetivo de dichos recursos es descentralizar funciones mediante acciones de colaboración y coordinación entre las dependencias federales y los gobiernos de las entidades federativas y apoyar la ejecución de programas federales.

La distribución de los recursos federales a las entidades privilegia significativamente el criterio del número de habitantes y marginalmente

⁷ Calculado con base en información de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, (2019b).

incentiva el esfuerzo recaudatorio⁸ y el crecimiento económico. Lo anterior es resultado de que las fórmulas garantizan la mayor cantidad de recursos a los gobiernos bajo la inercia de fórmulas pasadas y sólo una proporción menor se ha dedicado al impulso de los incentivos que se pretendía alcanzar los cuales, en su mayor parte, están ponderados por el componente poblacional.

Si bien el componente poblacional puede ser valioso porque promueve la equidad en la asignación de recursos, no tiene en cuenta las diferencias que existen respecto de su estructura, necesidades, capacidad fiscal o costos en la prestación de servicios (Merino, 2001).

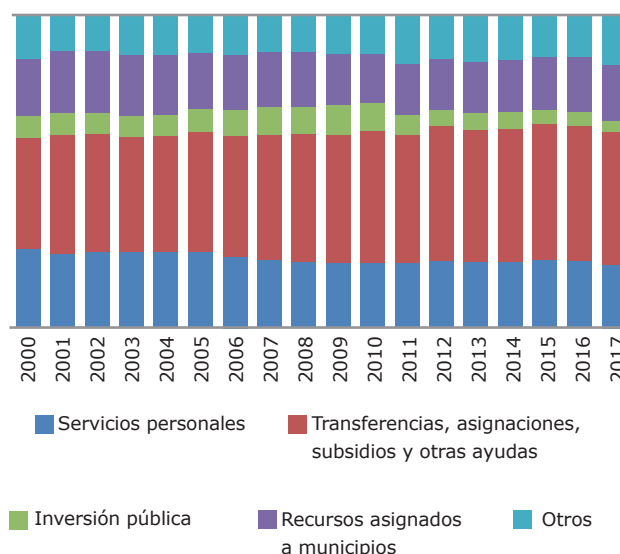
En lo que se refiere a los egresos, entre los rubros que han perdido participación dentro del total se encuentran los servicios personales, los cuales pasaron del 25.4% al 20.1% del total de 2001 a 2017. Del mismo modo, la inversión pública redujo su participación en el total del gasto al pasar de 7.1 a 3.7% (luego de haber alcanzado hasta 9.8% en 2009).

En tanto, entre los capítulos de gasto que incrementaron su participación en los egresos brutos se encuentran las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas que pasaron de 35.6% a 43.0% en el mismo periodo. También aumentaron los recursos destinados a la deuda pública al pasar de 2.0% a 7.5% (gráfico 3).

En lo que se refiere a la deuda pública de las entidades federativas y municipios, esta representaba el 1.9% del PIB en 2001 y el 50.9% de las participaciones; en 2013 alcanzó el 3.1% del PIB y el 90.7% de las participaciones. A partir de ese año ha mostrado una tendencia decreciente y en 2018 el saldo de los financiamientos se ubicó en 2.7% del PIB y 71.3% de sus participaciones (gráfico 4).

⁸ El incentivo no es tan grande dado que la fórmula considera el crecimiento de la recaudación de los tres años anteriores a la fecha en que se realiza el cálculo para la asignación de participaciones. Esto implica que un bajo esfuerzo recaudatorio de la administración anterior puede limitar los recursos del gobierno entrante. Además, considerando que el cálculo de la eficiencia recaudatoria se realiza con un promedio móvil, grandes esfuerzos se ven poco compensados, ya que esta técnica suaviza los crecimientos de la recaudación.

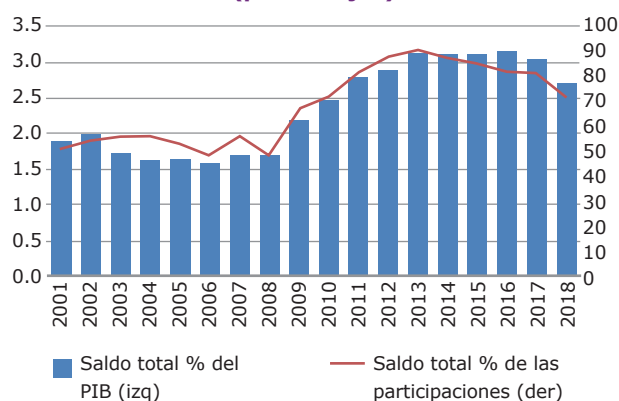
Gráfico 3. Capítulos de gasto como proporción de los egresos brutos (porcentajes)



Nota: Incluye los egresos de la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica [BIE], (INEGI, 2019a).

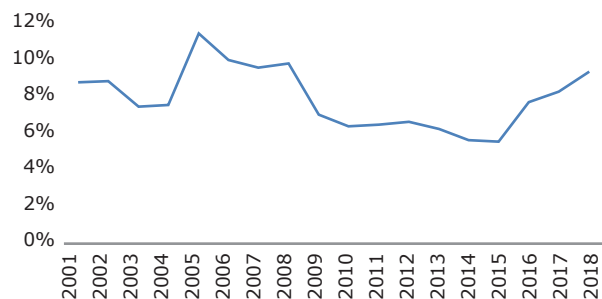
Gráfico 4. Saldo de los financiamientos de entidades federativas, municipios y sus entes públicos respecto al PIB y a sus participaciones (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público Único, Secretaría de Hacienda y Crédito Público ([SHCP], 2019) al cuarto trimestre de 2018.

La tasa de interés promedio a la cual se endeudaron las entidades federativas y municipios ha mostrado cierta volatilidad entre 2001 y 2018, con mínimos de 5.5% observados entre 2014 y 2015 y máximos de 11.2% en 2005. Al cierre de 2018 dicha tasa promedio fue de 9.2 por ciento.

Gráfico 5. Tasa de interés promedio total de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos (tasa de interés nominal anual)

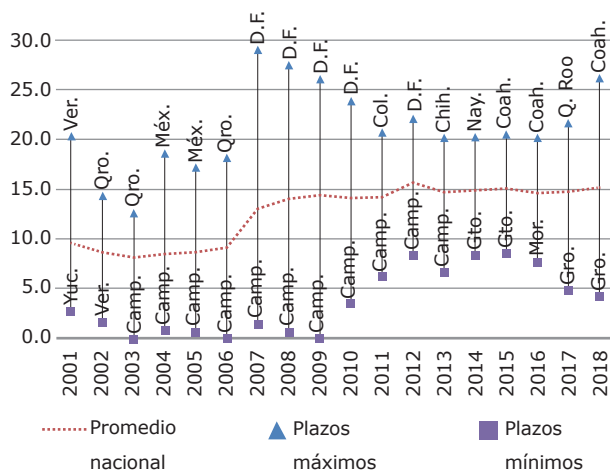


Nota: De 2016 en adelante corresponden a las tasas de interés de las entidades y sus organismos, no de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público Único al cuarto trimestre de 2015, 2016, 2017 y 2018, (SHCP, 2019).

En tanto, el plazo promedio al que se coloca la deuda pública de las entidades federativas se ha incrementado a lo largo del periodo de estudio, al pasar de 9.6 a 14.7 años. No obstante, existe una gran disparidad entre entidades pues existen algunas cuyo plazo ha llegado a ubicarse en más de 25 años hasta otras cuyo plazo es menor a los cinco años.

Gráfico 6. Plazos promedio de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos. Promedio nacional y valores máximos y mínimos (años)



Nota: De 2016 en adelante corresponden a los plazos de las entidades y sus organismos, no de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público Único al cuarto trimestre de 2015, 2016, 2017 y 2018 (SHCP, 2019).

Consideraciones finales

El federalismo fiscal mexicano se ha construido improvisadamente bajo una lógica fundamentalmente política, atendiendo primordialmente exigencias gubernamentales de las entidades federativas y municipios dejando de lado las necesidades de la población y el desarrollo económico y social.

Esta lógica política es explícita en las ocasiones en las cuales se han realizado reformas fiscales, cuando las fórmulas del Ramo 28 Participaciones Federales y del Ramo 33 Aportaciones Federales de la Ley de Coordinación Fiscal se han modificado bajo la premisa de que las entidades federativas y municipios reciban al menos los mismos recursos que recibían antes de la modificación.

Ante esta problemática, es necesario replantear la relación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, es decir, reevaluar sus competencias de ingreso y gasto de manera eficiente en términos económicos, considerando el tipo de bienes y servicios que se proporcionarán y de acuerdo con el grado de cercanía con la población, lo que establecería tanto la dimensión de los órdenes de gobierno como del nivel óptimo de centralización-descentralización del Estado.

Con base en las competencias de gasto definidas, se deberían reevaluar y reasignar las potestades tributarias óptimas con criterios objetivos, acordes con las competencias de gasto y capacidad administrativa de cada orden de gobierno.

Es probable que en principio existan desbalances en cuanto a las competencias de gasto y potestades tributarias, por lo cual sería necesario un sistema de transferencias que compense dichos desbalances y que genere incentivos a los gobiernos subnacionales para mejorar su eficiencia recaudatoria y administrativa que redunde en una mayor autonomía.

Una vez rediseñado el sistema de competencias y potestades, se tendría que crear

un capítulo en la CPEUM que se denominaría Del Federalismo, donde se establezcan claramente los objetivos de este no solo en el ámbito fiscal, sino también en el político, social y ambiental, por mencionar algunos, así como una ley secundaria que reglamente aspectos específicos del capítulo constitucional.

Es necesario considerar que las entidades federativas y municipios no son entes sociales y económicamente aislados (aunque su estatus político así lo indique). Las interrelaciones creadas entre municipios del mismo estado o de diferentes estados y entre estados hacen necesario replantear el federalismo para considerar estas relaciones con un enfoque regional y de polos de crecimiento.

El papel del Gobierno Federal y del SNCF sería el de reguladores, con el compromiso constitucional de alcanzar equilibrios regionales que generen un desarrollo homogéneo entre los individuos mediante una mejor provisión de servicios públicos.

En algunos casos, incluso algunos municipios, podrían ceder la recaudación del impuesto predial al gobierno estatal, mediante convenio, a cambio de obtener una parte del Fondo de Fomento Municipal y eliminar con ello algunos problemas relacionados al ciclo político y costos administrativos de la recaudación de dicho impuesto.

También, es indispensable que las tesorerías y órganos locales de recaudación cuenten con un servicio civil de carrera para no verse afectadas por cambios políticos y que se generen mejores estrategias de recaudación y ejecución del gasto.

Se requiere, además, fortalecer y otorgar autonomía a las entidades locales de fiscalización con personal capacitado y profesional, el cual vigile el correcto uso de los recursos estatales y que no esté expuesto a los ciclos políticos locales.

Un elemento adicional por considerar es la inclusión de impuestos ambientales para elevar la recaudación local y que generalmente queda fuera de las discusiones en la materia. No debe

dejarse de lado la transparencia y rendición de cuentas a fin de que los contribuyentes conozcan el origen y destino de los recursos públicos, el fortalecimiento de la ética profesional de los funcionarios fiscales y la introducción de nuevas tecnologías.

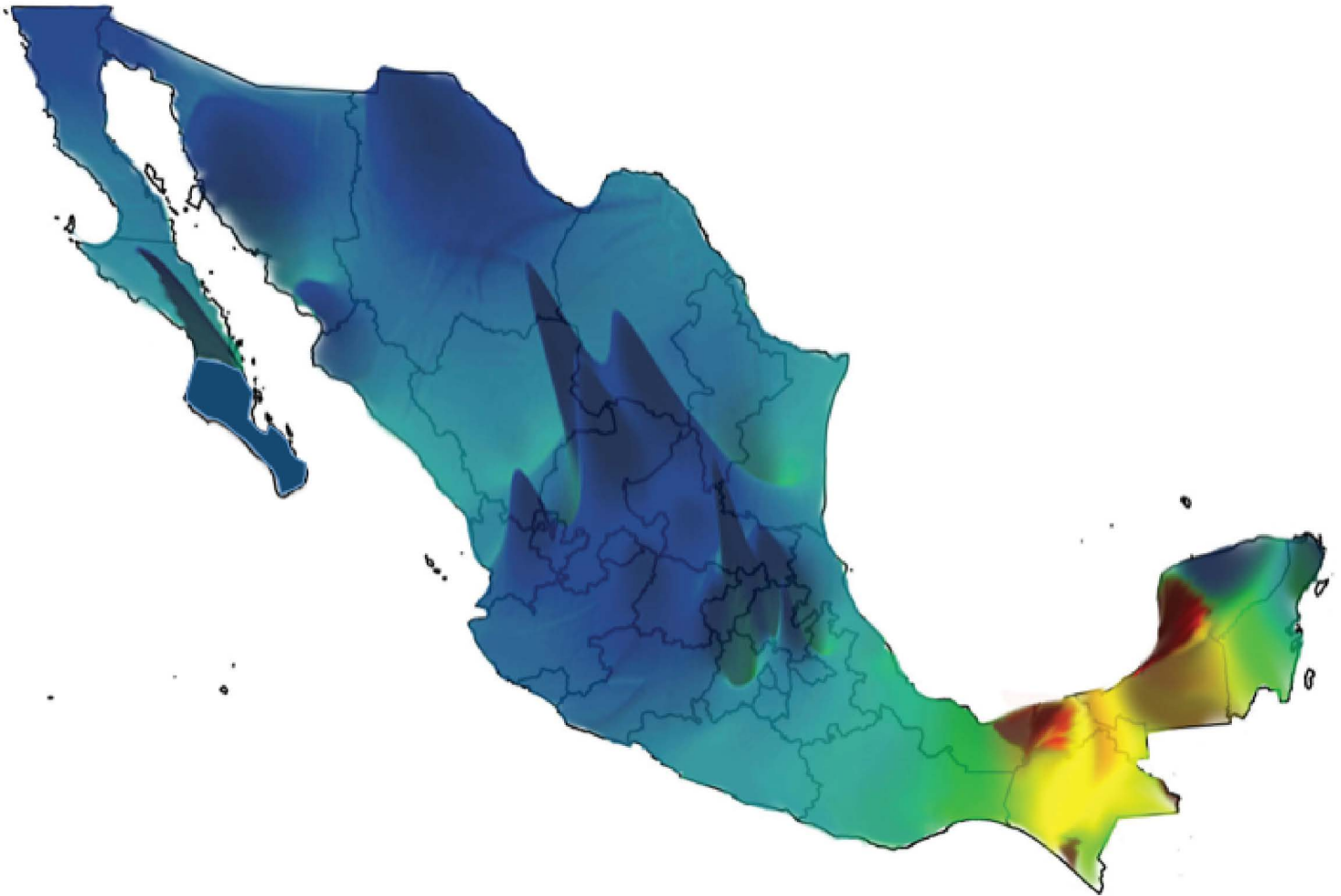


Referencias

- Aguirre Saldívar, E. (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CEFP. (2018). *Retos del Federalismo Hacendario*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0013-270718.pdf>
- CPEUM. (2019). Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2019. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Gallardo García, M. (2017). *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Sepúlveda, S. A. (2016). *Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México*. Cuestiones constitucionales, (35), 45–80.
- Gris Legorreta, P. C. & Orozco Rivera, E.D. (2018). *Memorias del foro "Federalismo mexicano"*. México: IBD, Senado de la República. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4345>
- Hernández Valdez, A. (1998). Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*, V(1), 225–259.
- Herrera González, V. (2019). El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas. *Pluralidad y Consenso*, 9(40), 92–102.
- Herrera González, V., & Maya, S. O. (2017). *Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México*. México: IBD, Senado de la República.
- INEGI. (2019a). *Banco de Información Económica. [Base de Datos]*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2019b). *Finanzas públicas estatales y municipales. [Base de Datos]*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Datos_abiertos
- IBD. (2019). *Reporte mensual sobre gasto federalizado pagado a marzo 2019*. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4479/1%20Publicaci%C3%B3n%20Reporte%20mensual%20sobre%20Gasto%20Federalizado%20pagado%20a%20marzo%202019%2027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marván Laborde, I. (1997). Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México. *Política y Gobierno*, IV(1), 149–166.
- Medina, L. (2009). *Federalismo mexicano para principiantes* (Documento de trabajo Núm. 58). Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Hernández Delgado, *Una agenda para las finanzas públicas de México* (p. 327). Disponible en <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Musgrave, R. A. (1983). Who Should Tax, Where and What? En C. E. McLure (Ed.), *Tax Assignment in Federal Countries* (p. 370). Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra.: ANU Press.
- OCDE. (2016). *Subnational Governments Around the World*. Disponible en <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SHCP. (2019). *Registro público único de financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios vigente*. Cuarto trimestre 2015, 2016, 2017, 2018. Disponible en https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico

Informe del Desarrollo en México



La perspectiva regional



Cordera Campos, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
La perspectiva regional / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo
(coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Programa
Universitario de Estudios del Desarrollo, 2020 . | Colección Informe del desarrollo en México.
LIBRUNAM 2088884 (libro electrónico)
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3705-1
Temas: Desarrollo económico – México. | Desarrollo económico – América Latina. |
Disparidades regionales – México. | Disparidades regionales – América Latina. | Desarrollo
sustentable – México. | Desarrollo sustentable – América Latina. | Geografía económica –
México. | Geografía económica – América Latina.
LCC HC135 (libro electrónico) | DDC 338.972—dc23

Primera edición: 16 de octubre de 2020

D.R. © 2020 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Elaboración de imagen de portada: Eva García Rivera (PUED),
Camilo Alberto Caudillo Cos (CentroGEO) y
Yael Quijada Pioquinto (becario).

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3705-1

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos
patrimoniales.
Hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera Campos*

Enrique Provencio Durazo*

Autores

Rolando Cordera Campos*

Mario Luis Fuentes*

Enrique Provencio Durazo*

Camilo Alberto Caudillo - Centro GEO.

Cristina Hernández*

Curtis Huffman*

Daira Puga*

David López-Lira - CONEVAL

Delfino Vargas*

Felipe Gerardo Ávila - Universidad Autónoma
Metropolitana.

Fernando Cortés*

Héctor Nájera*

Iliana Yaschine*

Israel Banegas*

Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario
Domínguez, Senado de la República.

Jorge Alberto Montejano - Centro GEO.

José Casar*

José Luis Clavellina - Consultor independiente.

José Luis Samaniego - CEPAL.

Karina Videgain*

María Zorrilla - Centro Transdisciplinar

Universitario para la Sustentabilidad.

Miguel Angel Altamirano - Consultor
independiente.

Mónica Hernández - Facultad de Economía.

Pablo Wong - Centro de Investigaciones en
Alimentación y Desarrollo.

Ramón Carlos Torres*

Roberto Castellanos - Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales.

Vladimir Herrera - Consultor independiente.

Autores de recuadros

Carmen Rodríguez - Centro GEO.

Cassio Luiselli*

Servando Valdés*

Asistente general

Eva García*

Diseño, edición y formación

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Aldo Catro Juárez

Elisa Orozco Martínez

Felipe Garduño Cortés

Giselle Donají González Camacho

Jorge Linares Valdez

Juan de Dios Martínez Elizalde

Marisol Elizabeth Andrés Miguel

Valeria Regina García Martínez

Yael Quijada Pioquinto



Contenido

Presentación	13
--------------------	----

PRIMERA PARTE: POBLACIÓN, POLÍTICAS REGIONALES Y COORDINACIÓN FISCAL

Panorama de la dinámica demográfica y su expresión territorial (1970-2019)	18
Las políticas del desarrollo regional en el presente siglo	32
Un gran impulso para el Sur (recuadro)	44
Disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal	49
Institucionalidad democrática y desarrollo estatal: Tendencias globales en las desigualdades estatales	62

SEGUNDA PARTE: ECONOMÍA REGIONAL, VULNERABILIDAD Y CIUDADES

Tendencias en el desarrollo regional en América Latina y el Caribe	74
Desempeño económico regional: Asimetrías productivas y salariales	88
Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional	103
Desigualdad energética regional	118
La vulnerabilidad desigual ante el cambio climático y sus escenarios	132
Geografía económica por regiones (recuadro)	143
Las ciudades en el contexto regional	148
La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (recuadro)	159

TERCERA PARTE: REGIONES Y CUESTIÓN SOCIAL

Origen es destino en las entidades federativas y en las regiones	165
Evolución y distribución regional de la pobreza, 2008-2018	176
Bienestar subjetivo en las regiones	184
Panorama de la distribución del ingreso (2008-2018)	198
Complejidad territorial de las violencias. Un análisis de 2000 a 2017	210
Contextos escolares precarios para la infancia pobre: Un análisis espacial	233
Aspectos territoriales de la pobreza indígena	244
Sobre regionalizaciones y la política de desarrollo	256