## EQUILIBRIO A HUITA

AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA SALTILLO, COAHUILA MARZO 2021 NÚMERO 3







¿Cuáles son las bases para hablar de un Federalismo en México?

> Federalismo Fiscal Desafíos Pendientes

El Pacto Fiscal: de la Independencia a la Codependencia

**Actividades de la ASOFIS** 

**Federalismo Fiscal** 

Lo Nuevo del CONAC

El Federalismo Fiscal Comentarios desde lo Subnacional

Diálogos por la Integridad en el Servicio Público

Cambio de Paradigma en el Federalismo Mexicano

Reflexiones en Torno al Federalismo Fiscal en México: Evolución y Contexto Actual

Convenio ASEC-IMEF



www.**asecoahuila**.gob.mx

## EQUILIBRIO

## **CONSEJO EDITORIAL**

## Presidente

Dr. v C.P.C. José Armando Plata Sandoval Auditor Superior del Estado de Coahuila

## Director Ejecutivo

M.C. Jesús Javier González Alcázar Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

## — Vicepresidentes de Operación

## C.P. Manuel Ramírez Briones

Auditor Especial de Planeación y Servicios Administrativos de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

## C.P. María del Carmen Iharra Arredondo.

Auditor Especial de Cumplimiento de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Directora de Estudios de Desempeño y Desarrollo Profesional

## Mtro. Luis Carlos García Gil

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

## L.C. Juan Martín Valdés Oviedo

Encargado de la Auditoría Especial Financiera de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

## Ino. Dan Levi Menchaca Bedolla

Encargado de la Unidad de Tecnologías de la Información de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

## Auditoría Superior del Estado de Coahuila

(844) 171 70 00 ext. 7123

Blvd. Fundadores 7269, Col. Ampliación Mirasierra, Saltillo, Coahuila. CP 25016

@EquilibrioCoah

## desempeno@asecoahuila.gob.mx

de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Mtra. Irma Evelia Leija Rodríguez

ASEC Learn

Coordinador

## **HAZ CLICK**

https://www.asecoahuila.gob.mx/categoria/micrositios/revistas-digitales/



Diseño, arte y estilo

EQUILIBRIOCOAHUILA, Año 10, No. 35 enero - marzo 2021, es una publicación trimestral editada por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, órgano con naturaleza jurídica propia y con domicilio en Blvd. Los Fundadores, 7269, Col. Ampliación Mirasierra, C.P. 25016, Saltillo, Coahuila, México. Tel. (844) 171 70 00 ext. 7109 y 7123, www.asecoahuila.gob.mx, correo electrónico: desempeno@asecoahuila.gob.mx. Editor responsable: M.C. Jesús Javier González Alcázar. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No.04-2016-033016375500-203, ISSN:2448-797X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de última actualización de este número. Dirección de Estudios de Desempeño y Desarrollo Profesional de la ASEC, Mtra. Irma Evelia Leija Rodríguez, con domicilio en Blvd. Los Fundadores, 7269, Col. Ampliación Mirasierra, C.P. 25016, Saltillo, Coahuila, México, fecha de última modificación 26 de marzo de 2021.

Los artículos publicados expresan la opinión del autor o autores, sin que deba coincidir necesariamente con el punto de vista de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, respecto al tema tratado. Cuando se exprese la opinión de esta Auditoría Superior del Estado de Coahuila, se especificará claramente. No se permite la reproducción de los artículos sin la atorización escrita de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila.

## LA REVISTA **EQUILIBRIOCOAHUILA** Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA TE INVITAN A PUBLICAR

## ¿Quieres ser un colaborador

de nuestra publicación digital? Nuestra revista está interesada en publicar tus artículos referentes a temas afines a esta institución.

En nuestro próximo número abordaremos el tema:

Auditoría Gubernamental



Los trabajos enviados deberán cumplir con las siguientes normas de publicación:

- El título deberá de ser original, conciso y delimitar el con-
- Debajo del título, el o los nombres del autor o autores y la Institución a la que pertenece.
- Incluir un máximo de cinco palabras clave que describan el contenido del artículo en español y su traducción en inglés.
- El artículo deberá contar con un breve resumen que sintetice el contenido del artículo en español y su traducción en inglés.
- Sólo se aceptarán trabajos originales que no hayan sido
- Las referencias bibliográficas se numeran por orden de cita, indicando el nombre de cada una entre paréntesis, debiendo incluir los siguientes datos cuando se trate de citas sobre revistas: iniciales del nombre de los autores, apellidos, título del artículo en su idioma original, abreviatura del nombre de la revista, volúmen, número, página inicial y final así como año.

Los trabajos recibidos se sujetarán al siguiente proceso de revisión:

El Consejo Editorial revisa preliminarmente todos los trabajos para verificar que cumplen con las normas de publicación de la revista EQUILIBRIOCOAHUILA, ya sean artículos científicos, entrevistas, conferencias, reseñas o cualquier documento afín que cumpla con los fines de esta publicación digital.

Así mismo, se revisa su relevancia, claridad, calidad y originalidad.

Todos los artículos son dictaminados bajo el sistema de ar bitraje; una vez recibidos, son remitidos a los miembros del Consejo Editorial y se dictamina tras un lapso mínimo de cinco días una de cuatro posibles opciones:

- a) Se acepta el artículo.
- b) Se acepta con cambios menores a cargo del Consejo Editorial.
- c) Se devuelve para su revisión y corrección.
- d) Se rechaza.

## Envía tus propuestas a los correos:

javier.gonzalez@asecoahuila.gob.mx desempeno@asecoahuila.gob.mx



## SUMARIO

**05**····Breves de Federalismo Fiscal

**06**·····Carta del Auditor

08....¿Cuáles son las bases para hablar de un Federalismo en México?

12....Federalismo Fiscal
Desafíos Pendientes

16····El Pacto Fiscal: de la Independencia a la Codependencia

22....Actividades de la ASOFIS

24....Federalismo Fiscal

30····Lo Nuevo de CONAC

32····El Federalismo Fiscal Comentarios desde lo Subnacional

38....Diálogos por la Integridad en el Servicio Público

**40**·····Cambio de Paradigma en el Federalismo Mexicano

**42**····Reflexiones en Torno al Federalismo Fiscal en México: Evolución y Contexto Actual

46····Convenio ASEC-IMEF

## Breves de Federalismo Fiscal

El federalismo fiscal mexicano tiene sus principales antecedentes en el porfiriato, cuando en 1895 se llevó a cabo la primera reunión en la materia con el objetivo de eliminar los denominados impuestos alcabalatorios, esta discusión originó una conferencia de autoridades fiscales de los estados, siendo la primera de esta índole en la historia de México, el principal resultado fue la eliminación de las alcabalas y se dio un nuevo enfoque a la concepción presupuestal, dada a partir de los ingresos y no de los gastos.

Para el año de 1917 surgió un nuevo tema de discusión que buscaba la coordinación en materia de impuestos, debido a que no existía un consenso sobre qué impuestos le correspondía recaudar a la federación y cuales a las entidades federativas, sin embargo, no es hasta 1925 cuando se da la primera Convención Nacional Fiscal en el siglo XX, la cual estableció un esquema de competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas, es aquí donde se introduce el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a cargo del gobierno federal, el cual hasta la actualidad es uno de los ingresos más importantes de este nivel de gobierno.

Con el crac de 1929 las economías de la mayor parte del mundo se vieron afectadas, y el caso de México no fue la excepción, por lo que para 1933 se convocó a una Segunda Convención Fiscal, con el objetivo de elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas en los tres niveles de gobierno, sentándose las bases para futuras reformas que se dieron en 1934 y 1942, donde se establecieron impuestos sobre energía eléctrica.

Durante 1947 se realizó la Tercera Convención Fiscal, donde se aceptó que los ingresos de cada uno de los tres niveles de gobierno debían de darse tanto de impuestos propios como de participaciones de impuestos establecidos, además se señaló como ingresos privativos

del gobierno federal a aquellos ingresos derivados de la renta, a razón de otorgar una participación a los estados en el rendimiento de dicho impuesto.

Para 1970 y 1980 se dan nuevas teorías que superan el llamado enfoque tradicional del federalismo, donde el llamado federalismo dual fue desplazado por el federalismo coordinado, el cual lleva intrínseca la importancia de la evolución de lo relacionado en materia fiscal, que tiene como objeto la realización de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los estados. Lo que buscaba este nuevo enfoque era la eficiencia y la equidad en la política fiscal resaltando la importancia de la asignación y distribución de los recursos, y que dada la naturaleza de ciertos impuestos algunos tienen que estar centralizados. En tal sentido, la eficiencia hace referencia a la asignación de recursos para obtener las ventajas de los ingresos obtenidos tanto de personas físicas como morales, mientras que la equidad se refiere a la correcta distribución del ingreso entre la sociedad.

Uno de los puntos de inflexión más relevantes se puede establecer en 1980, ya que se sustituyó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) iniciándose un nuevo sistema tributario, manteniéndose aún la capacidad recaudatoria de los estados, con este cambio de potestades la federación otorgó a los estados el 30.0 por ciento del IVA que se recaudara. Bajo este esquema, los estados se comprometieron a limitar sus capacidades recaudatorias, a cambio de que la federación fortalecería un nuevo esquema de participaciones bajo el principio del resarcimiento, sin embargo, se comenzó a dar una disminución de los ingresos locales.

Durante 1990 se puso en marcha el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, a través del cual la federación logró dos objetivos importantes: el

primero fue el de suprimir las facultades recaudatorias de los estados, mientras que el segundo fue el de incorporar la variable de población en la distribución de los recursos, para de esta forma atender de mejor forma el principio de equidad en el gasto.

Actualmente, la federación concentra el 80.0 por ciento de lo recaudado y destina el 20.0 por ciento a participaciones a través de diversos fondos, sin embargo, es importante que se analice el actual pacto fiscal, ya que al mantenerse fijas esas proporciones la operatividad del sistema de coordinación fiscal resulta ser un juego de suma-cero, en otras palabras, lo que se incrementa a unos estados lo pierden otros. Dados estos problemas en términos de ingresos y desarrollo del país, muchos teóricos de las finanzas públicas ponen en la mesa la discusión sobre si la fórmula que establece la distribución de los recursos en los gobiernos subnacionales es justa.

Por último es necesario resaltar que al repartir potestades tributarias y de gasto se deben de tener en cuenta las siguientes consideraciones: en ciertas ocasiones resulta más óptimo que un impuesto sea recaudado por la federación en vez de que lo recauden los gobiernos locales, esto para evitar que la base gravable (contribuyentes) pueda moverse hacia jurisdicciones que tengan tasas impositivas más bajas, es por esto que impuestos como el ISR o el IVA deben ser controlados por el gobierno federal; en caso contrario, existen ciertos impuestos que les resulta más fácil cobrar a los gobiernos locales, dada las cercanías entre los gobiernos y los ciudadanos, por lo que los primeros tienen una mayor facilidad de reconocer las necesidades y preferencias de sus habitantes a que si lo hiciera el gobierno federal, por lo que en este caso resulta más eficiente dotar a los gobiernos locales con ciertas capacidades de proveer ciertos servicios públicos.

# CARTA

## José Armando Plata Sandoval

Contador Público Certificado, Doctor en Administración y Alta Dirección Auditor Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza



## Estimados lectores.

Me complace saludarlos e invitarlos a dar lectura a nuestra primera edición de la Revista digital EquilibrioCoahuila en este 2021, abordando el tema de Federalismo Fiscal mexicano, con la intención de generar una reflexión sobre los retos que tenemos al respecto y las oportunidades que se nos presentan debido a las recientes adversidades que enfrentamos globalmente a causa de la contingencia sanitaria y a que las cuestiones que tienen que ver con nuestro régimen fiscal adoptan un especial interés por su alcance en la política económica en México.

Para ilustrarnos sobre estos temas, contamos con las participaciones de los siguientes servidores públicos: la Mtra. Rosa María Cruz Lesbros, Presidenta del Consejo Consultivo del Colegio de Contadores Públicos de México, con el artículo "Federalismo Fiscal"; la Dra. Ludivina Leija Rodríguez, Presidenta del Consejo Directivo Local del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, A.C. Capítulo Coahuila Sureste, con el tema "¿Cuáles son las bases para hablar de un federalismo en México?"; el CP. Carlos Alejandro León González,

Subsecretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, con el artículo "El federalismo fiscal: comentarios desde lo Subnacional".

Por parte del sector privado y académico disfrutaremos de las opiniones del Dr. Moisés Alcalde Virgen, Socio de Gobierno y Sector Público en Mancera, S.C. Ernst & Young México, con el artículo "Federalismo fiscal: desafíos pendientes"; del Mtro. Manuel Guadarrama Herrera, Coordinador de Gobierno y Finanzas del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Lic. Ana Lambarri, Investigadora del mismo Instituto, ambos con la colaboración titulada "El Pacto fiscal: de la independencia a la codependencia"; así como la participación del Mtro. César Adrián Oyervides Vaquera, Catedrático de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la UAdeC, con el artículo "Cambio de paradigma en el Federalismo Mexicano".

Además, disfrutaremos el artículo de nuestro colega, el Mtro. Alberto Damián Flores Araujo, Subdirector de Auditoria de Desempeño, con el artículo "Reflexiones en torno al federalismo fiscal en México: evolución y contexto actual".

Agradezco a todas y todos los anteriores colaboradores por contribuir en la construcción de este importante instrumento de comunicación para los profesionistas y el público en general con interés sobre estos temas de gran relevancia en nuestro país. Deseo que cada artículo sea de su agrado y de gran utilidad para conocer, comprender y proponer sobre el federalismo fiscal mexicano.

Me despido enviándoles un cordial saludo.

## ¿Cuáles son las bases para hablar de un Federalismo en México?



Por: Dra. Ludivina Leija Rodríguez Presidenta del Consejo Directivo Local del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, A.C. Capítulo Coahuila Sureste

Resumen: Este artículo presenta las bases para tener un estado federal adecuado a la realidad del territorio mexicano, considerando los principales rasgos de este modelo y las principales omisiones en el federalismo mexicano. A través de este análisis y del diagnóstico del nivel de avance en el régimen federal en el país que este artículo realiza, será posible proponer cambios al sistema tributario mexicano para el progreso económico, político y social en México.

Palabras clave: Constitución Política, Estado Federal, Federalismo, Relaciones Intergubernamentales.

**Abstract:** This article presents the bases to have a federal state adapted to the reality of the Mexican territory, considering the main features of this model and the main omissions in Mexican federalism. Through this analysis and the diagnosis of the level of progress in the federal regime in the country that this article does, it will be possible to propose changes to the Mexican tax system for economic, political and social progress in Mexico.

**Keywords:** Political Constitution, Federal State, Federalism, Intergovernmental Relations.

El concepto de federalismo como forma de estado, supone la existencia de diferentes niveles de gobierno yuxtapuestos, con "puntos de intersección" a los cuales diversos autores refieren como relaciones intergubernamentales, entendidas como actividades e interacciones entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel de actuación, fundamentales para el funcionamiento de los sistemas federales de gobierno, así como para la aplicación de políticas públicas dirigidas a sociedades complejas y exigentes (Grimaldo y Rangel, 2003).

Para entender la esencia del federalismo, siempre se debe atender al caso concreto, pues aquél implica un proceso dinámico que inhibe la posibilidad de tener un modelo definitivo de Estado federal que se pueda utilizar de manera universal, según afirma Fernández (2002). Pero, en todo caso, debe ser entendido-el federalismo- no solo como una forma de distribución de las funciones del gobierno, sino como la comprensión de la cláusula o pacto federal o, en otras pala-

bras, como la forma de concretar la división de poderes en un estado constitucional y bajo el principio democrático por el cual se determina que la voluntad reside en el pueblo y este elige su forma de gobierno. Pero más allá, este régimen permite que las competencias se repartan y así impedir el establecimiento de un poder unitario.

Entonces, se puede caracterizar al sistema federal por rasgos como la existencia de una Constitución rígida, el reconocimiento de la autonomía política de los Estados miembros, la existencia de un órgano jurisdiccional para intervenir en los conflictos que se presenten entre los Estados y la Federación, la participación de los Estados miembros en la formación de la "voluntad federal" mediante la cámara local de los Estados, el reparto de competencias entre la Federación y los Estados está establecido en la Constitución y la intervención federal para mantener la integridad territorial, política v constitucional del Estado federal.







Bajo esta óptica, el federalismo en México ha representado una gran disputa, sobre todo antes de la Constitución Política de 1917, por la inestabilidad del Estado más que por la eficiencia de los gobiernos locales (Laynez, 2017). A pesar de que en nuestro país fue adoptado por primera vez el federalismo en la Constitución Política de 1824, subsistió una crisis en las instituciones del país. por la existencia de cacicazgos y el desorden fiscal que ocasionaba duplicidad de impuestos y trabas arancelarias entre las entidades federativas. Dicho modelo federal fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos de América, no obstante que en nuestro caso se crearon unidades descentralizadas con una tradición fuertemente centralista, según Carbonell (2003). Lo que se buscaba con ese modelo fue que ni el poder central interviniera en la soberanía de los estados ni estos en las facultades de la Federación, privilegiando relaciones intergubernamentales de cooperación por encima de la controversia (Camacho, 2002).

Actualmente, en México existe un sistema de competencias exclusivas y definidas para la federación y para los estados, en sus respectivas materias. No obstante, el principal problema del federalismo ha radicado en la distribución del poder entre la federación y las entidades subnacionales que lo conforman ya que, para su organización interna, se han replicado instituciones, modelos y sistemas de otros países sin observar que estos presentan particularidades únicas y características según la región en la que se ubiquen, ya sea por su ubicación geográfica, por cuestiones culturales, históricas, políticas o incluso de lenguaje. Cada realidad es diferente y el régimen se encuentra en constante evolución, por lo que surgen variantes como el neofederalismo, federalismo dual, federalismo centralizado, federalismo cooperativo, entre otros.

Sin embargo, subsiste el desfase entre el marco normativo y la realidad en el estado mexicano, pues si bien está asentado a nivel constitucional todos los aspectos ideales para el funcionamiento del entramado de la administración pública en el territorio,

aún hay una falta de capacidades y habilidades en cada uno de los niveles de gobierno, lo cual impide la conformación de un sistema federal y fiscal tal y como se concibió. Entonces, los rezagos que se observan son la subordinación y el sometimiento de las entidades federativas hacia la federación, constituyendo una especie de confederaciones y no de entidades autónomas. Por otra parte, hay excesiva regulación federal de la vida local, generando sobreposición y perjuicios a las autoridades regionales.

Para Díez (2009), el caso de Canadá nos muestra que, a pesar de la posibilidad de establecer una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en ocasiones se atiende a otras circunstancias provocando que los niveles más inferiores no desarrollen una capacidad que les permita su desarrollo económico y político de manera plena. De tal forma, cada Estado nación debe determinar su sistema de gobierno con base en diversas circunstancias, en lo cual tiene (o debería tener) mayor influencia la ciudadanía como elemento esencial de aquél, y el respeto a sus derechos, garantías y satisfacción de necesidades básicas. Tal y como apunta Urtega (2011) la descentralización del poder considera la cultura política y la organización político-administrativa, y aquella no es puramente instrumental, pues mucho ha influido la manera en que los gobernantes han decidido en el desarrollo de la toma de decisiones y el diseño de las políticas sociales.

Para resolver lo anterior, Laynez sugiere un replanteamiento del federalismo que contemple la redistribución de competencias de los tres niveles de gobierno y mayor precisión sobre su autonomía. Para lo cual, Valencia (2003) agrega que tanto los estados como los municipios deben mejorar sus estructuras de gobierno y de administración antes de realizarse una reforma a la constitución política para determinar las atribuciones de manera compartida y concurrente.

## Conclusión

El mayor atraso en las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano se encuentra en la organización y distribución competencial entre sus miembros, lo cual causa subordinación, dominio o imposición, de los más fuertes sobre los débiles; en lugar de prevalecer la cooperación y coordinación entre estos integrantes del modelo federal, de tal manera que exista fluidez en la red de relaciones intergubernamentales.

Por lo anterior y dada las repercusiones que ha traído dicha situación, se apoya la propuesta de modificar el modelo federal en México y el sistema tributario, fortaleciendo a las regiones o unidades integrantes del mismo, en el entendido de que "el todo es siempre más sólido en la medida que lo sean las partes que lo integran" (Camacho, 2002). México requiere un federalismo renovado que revierta la actual tendencia centralizadora y fomente la coordinación y la cooperación en las relaciones intergubernamentales, pasando de la coordinación en materias como seguridad, educación, salud y fiscal a coordinación en materia de problemas políticos, económicos y sociales que debido a su complejidad

requieren de la cooperación de distintos órdenes de gobierno y de la especial participación del nivel local por ser el más cercano a la sociedad.

El federalismo no implica necesariamente relaciones de jerarquía en que el gobierno nacional es el estrato superior, seguido de los estados y los municipios, en una especie de pirámide. Por lo anterior, cabe prestar mayor atención a la forma en que se da tratamiento a este régimen político en los estados democráticos modernos.

Así, para proponer reformas a la Constitución no es necesario convocar al Constituyente permanente -como autor de la Constitución- para que realice dicha labor, pues Tena (2009) explica que la labor del Constituyente permanente concluyó y por ende se extinguió, al momento de elaborar la Carta Magna vigente, por lo que en adelante, como lo establece el artículo 135 de la misma, hay un órgano integrado por el Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, facultado para alterar dicho documento, mediante adiciones o reformas.

## Bibliografía

Camacho, C. (2002). Propuesta de un nuevo diseño competencial para el federalismo mexicano. En Serna, J. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (159-181). México: UNAM-IIJ. (versión no imprimible).

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias.

Díez, S., (2009). Entes locales, Constitución y Federalismo Canadiense.

Fernández, F. (2002). Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina. En Serna, J. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (105-157). México: IIJ-UNAM.

Grimaldo, J. y Rangel, C. (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal. Provincia, 10, 38-52.

Laynez, J. (2017) Facultades concurrentes y federalismo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Tena, R. (2009) Derecho Constitucional Mexicano. 40 edición. Editorial Porrúa, México. Urteaga, E., 2011. Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. Estudios Geográficos.

Valadés, D. (2015). Reflexiones sobre el federalismo mexicano. Palabras de Diego Valadés al recibir el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires.

Valencia, S. (2003) En torno al federalismo mexicano. En Hernández, A. y Valadés, D. (coords) Estudios sobre federalismo, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías. (359-380) México: UNAM



## Federalismo Fiscal Desatios Pendientes

Por: Dr. Moisés Alcalde Virgen

Socio de Gobierno y Sector Público en Mancera, S.C. Ernst & Young México



**Resumen:** En este artículo se exponen los retos que tiene el federalismo fiscal mexicano desde su establecimiento en la Constitución Política Mexicana y en la actualidad. En este se habla sobre el pacto fiscal que existe en el territorio nacional con las entidades federativas y los municipios, y sobre la distribución de recursos en los mismos. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre el sistema fiscal federal en México que buscan contribuir a su mejora.

Palabras clave: Federalismo fiscal. Finanzas públicas, Finanzas subnacionales, Gasto público, Ingresos públicos, Municipios, Ramo 28, Ramo 33.

Abstract: This article presents the challenges that Mexican fiscal federalism has had since its establishment in the Mexican Political Constitution and today. This article talks about the fiscal pact that exists in the national territory with the states and municipalities, and about the distribution of resources in them. Finally, conclusions are offered on the federal tax system in Mexico that seek to contribute to its improvement.

Keywords: Fiscal federalism, Public finances, Subnational finances, Public spending, Public revenues, Municipalities, Fund 28, Fund 33.

El federalismo fiscal mexicano ha sido desarrollado a lo largo de varias décadas y se ha convertido en un intrincado cuerpo de interacciones entre los tres órdenes de gobierno. A pesar de ello, quedan temas pendientes de resolver, empezando por fortalecer la capacidad propia de estados y municipios para generar ingresos, resolver la calidad del gasto descentralizado en salud y educación, y transparentar y hacer más eficiente el gasto público. El reto de los siguientes años en materia de finanzas públicas locales es enorme y más vale empezar a trabajar en él.

México es una República Federal. "República" por su forma de organización política y "Federal" porque reúne a distintos estados libres y soberanos mediante un acuerdo en sus tres órdenes de gobierno nacional, estatal y municipal, lo cual conocemos como pacto federal. Tal pacto, establecido en el artículo 40 constitucional, da origen al federalismo fiscal, el cual es el estudio de las facultades y atribuciones que en materia hacendaria y fiscal tienen los distintos órdenes de gobierno. Es una disciplina enmarcada dentro de las finanzas públicas y permite revisar con detalle las potestades que tienen los municipios, los gobiernos estatales y el nacional. En forma concreta, tiene como propósito conocer la forma en que los gobiernos obtienen recursos y la forma de gastarlos buscando la difícil tarea, de que el equilibrio de las facultades otorgadas a los distintos órdenes de gobierno sea el más adecuado para un eficaz desarrollo.

En materia de potestades tributarias, es importante saber si es más eficiente que recaude el gobierno nacional, estatal o municipal; mientras que, en materia de gasto, de igual forma es fundamental comprender si los compromisos sobre educación, seguridad o salud deben ser atendidos por los estados, a nivel nacional o bajo alguna coordinación. Por otra parte, el reparto de la bolsa de ingresos debe responder a equilibrar el desarrollo de los estados, procurando que, aquellos en condiciones de pobreza puedan superar tal situación fomentando el crecimiento. Estos dilemas tan actuales hacen que el federalismo fiscal viva permanentemente bajo la presión política de gobernadores, alcaldes y a nivel nacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos ellos buscando mayor justicia en el reparto de recursos y en las facultades de gasto. La Ley de Coordinación Fiscal es la que en México establece estas y otros temas relativos al federalismo fiscal en nuestro país.

La discusión anual del presupuesto usualmente da paso al permanente debate sobre el reparto de recursos a través de los fondos con destino a estados y municipios, entre ellos el ramo 28 participaciones federales, el ramo 33 aportaciones federales, ramo 23 (en su parte participable) provisiones salariales y económicas y los convenios de descentralización y reasignación. Estos fondos representan a nivel estatal cerca del 70 por ciento de sus ingresos y más del 80 por ciento en los municipios. Como se puede observar la dependencia de la federación y de los fondos arriba mencionados, hacen que tanto estados y municipios luchen por maximizar los recursos obtenidos por esa vía, descuidando otro tipo de recursos que podrían obtener. Es por ello, que vale la pena prestar atención a otros elementos relacionados con las facultades y el ejercicio de las mismas para que dichos órdenes de gobierno obtengan más ingresos.



Los elementos estructurales del actual sistema fiscal federal fueron diseñados en un momento político con realidades y equilibrios políticos diferentes a los actuales. Conforme ha crecido la exigencia y vida democrática, la pluralidad política y la oposición, el sistema ha experimentado grandes cambios que han convertido al sistema en un complejo conjunto de acuerdos e interacciones entre los tres órdenes de gobierno. Al final de estos cambios, observamos que el pacto fiscal no ha servido para el fortalecimiento de las finanzas públicas tanto en estados y municipios. Hoy observamos mayor dependencia de los ingresos federalizados, mayor endeudamiento y menores incentivos para mejorar sus ingresos. Lo que se ha podido observar desde las distintas reformas, particularmente la de 1997 y 2007 es un incremento muy importante en las transferencias federales a estados y municipios sin que se aprecie el beneficio por mejores servicios públicos.

Los retos expresados son, sin duda, una tarea pendiente sobre la cual es necesario profundizar, sin embargo, la sustentabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales enfrenta tres grandes desafíos que determinarán el desarrollo y mejora de los estados o municipios o estarán condenados a administrar cada vez menos recursos para enfrentar las crecientes necesidades ciudadanas. Estos desafíos son: incrementar los bajos niveles de ingresos propios de estados y municipios, el financiamiento de la educación y salud en el esquema de

servicios descentralizados y la mejora en la calidad del gasto, rendición de cuentas y transparencia.

Los ingresos propios de los estados provienen fundamentalmente del impuesto sobre nóminas e impuestos al turismo, y tenencia vehicular, representando algo así como el 0.6 por ciento del producto interno Estados y Municipios. Después de 10 años de iniciadas bruto. En el caso de los municipios, su principal ingreso propio es originado por el impuesto a la propiedad, rrer, ya que, si bien hay avances en la homologación conocido como predial, el cual alcanza a ser el 0.2 por ciento, mientras que en países como el Reino Unido puede llegar a representar el 4.3 por ciento del PIB. Ese nivel de ingreso para los municipios es claramente insuficiente para satisfacer los gastos básicos de servicios públicos en los que pueden incurrir. Para lograr fortalecer los ingresos de estados y municipios, se han dotado de mayores potestades tributarias, un ejemplo 20 años de contar con el ramo 33, no conocemos con de ellos es la posibilidad de que estados puedan cobrar un impuesto final a las ventas, sin embargo, no hay estado alguno que haya implementado dicho impuesto. De igual forma, a nivel municipal existen contadas excepciones donde el esfuerzo recaudatorio es notable, mientras que en la mayoría muestra gran debilidad en el cobro del predial, dejando sus respectivas finanzas ción. públicas en la ruina.

En México, la descentralización de los servicios de salud y educación se desarrolló a partir de la década de los años noventa. Con distintos criterios, las fórmulas establecidas han buscado que la distribución de los recursos responda a mayor equidad para el gasto por estudiante en materia de educación y por enfermo en materia de salud. Después de distintas reformas buscando incrementar y mejorar las transferencias en dichos fondos establecidos en el ramo 33, no es posible observar una mejor calidad en los servicios. Por ello es que el ejercicio del gasto sea eficiente, transparente y necesario, repensar el modelo utilizado en la descen- profesional. Mientras no tengamos ese tipo de estados tralización de salud y educación ya que no ha sido posi- y municipios, no podremos aspirar a mejor calidad de ble mejorar la calidad de servicios y la satisfacción de la vida en nuestras ciudades. demanda. Definitivamente, la solución no es regresar a la centralización, sino generar mayores incentivos a estados y municipios para mejorar el gasto público de dichos fondos.

Por último, con la finalidad de mejorar la calidad de las decisiones financieras, de la información y transparencia en estados y municipios, así como a nivel nacional; se promovieron iniciativas como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Transparencia y recientemente la Ley de Disciplina Financiera para estas reformas, se observa mucho camino por recode información y cuentas, aún no es posible establecer elementos de mayor confiabilidad en la información y transparencia de la información. Por ello, es indispensable impulsar la emisión de dictámenes de información financiera por contadores públicos certificados que ofrezcan plena independencia ante las administraciones públicas. Por otra parte, después de más de detalle si ha sido un fondo que tuvo éxito en cumplir los fines para los que fue creado, por ello, es necesario fortalecer la calidad de la información que estados y municipios ofrecen, así como la inclusión de nuevas herramientas, como el uso de analíticos que ofrezcan mayor inteligencia de negocio en el uso de la informa-

El federalismo fiscal mexicano, se encuentra permanentemente en análisis y discusión, sin embargo, el implementar reformas a la ley sin considerar los puntos antes mencionados y solamente las fórmulas de reparto de fondos pudiera devenir en una falta de comprensión sobre los problemas estructurales de nuestro sistema. En resumidas cuentas, buscamos tener estados y municipios "mayores de edad", que puedan valerse cada vez más por si mismos en materia de ingresos y en los cuales la población pueda confiar en





## El Pacto Fiscal: de la Independencia a la Codependencia



Por: Mtro. Manuel Guadarrama Herrera Coordinador de Gobierno y Finanzas del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

**Resumen:** La legislación en materia de coordinación fiscal ha sobrevivido en México por más de medio siglo a pesar de ser un tema de constante debate en la agenda pública. La ley vigente contempla que los estados deleguen ciertas potestades tributarias a cambio de participar de la recaudación de impuestos que lleva a cabo la Federación. Sin embargo, esta cuestión ha acentuado la codependencia de los estados con el gasto federalizado; mientras que en 1989 el 50% de los ingresos estatales provenían de estas transferencias, en 2019 esta cifra alcanzó el 83%. Actualmente, el federalismo fiscal conlleva varios retos políticos, técnicos y normativos, repensar este modelo implicaría revisar las facultades y competencias de los estados.

Palabras clave: Coordinación fiscal, Competencias, Estados, Federalismo, Finanzas públicas, Gasto federalizado, Impuestos, Pacto fiscal.

**Abstract:** Legislation on fiscal coordination has survived in Mexico for more than half a century despite being a subject of constant debate on the public agenda. Current law contemplates that the states delegate certain tax powers in exchange for participating in the collection of taxes accomplished by the Federation. However, this issue has accentuated the codependency of the states with federal spending; while in 1989 50% of state incomes came from these transfers, in 2019 this quantity reached 83%. Currently, fiscal federalism entails several political, technical and regulatory challenges; rethinking this model would imply reviewing the powers and competencies of the states.

Keywords: Fiscal coordination, Competences, States, Federalism, Public finances, Federalized spending, Taxes, Fiscal pact.

Antes de sumergirnos en el mundo del federalismo fiscal, es necesario que partamos de una idea general: ¿Qué implica ser una federación? Recordemos que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México es una república federal. Esta forma de gobierno hace referencia a la unión de estados independientes que comparten competencias constitucionales y que para funcionar de mejor forma ceden ciertas libertades al gobierno federal o se coordinan para ejercerlas. Esta coordinación permite a cada uno de los integrantes de la federación mantener su soberanía y al mismo tiempo conservar la unidad nacional.

El pacto federal o federalismo implica que tanto los gobiernos estatales, como el federal, tengan competencias y obligaciones propias y conjun-

tas. En este sentido, la CPEUM plantea la forma de ingreso de nuevas entidades federativas de conformidad con el artículo 73 fracción III<sup>1</sup>, pero no se plantea ninguna cláusula o disposición para salir del pacto federal. Su salida implicaría perder la calidad de entidad federativa y dejar de formar parte de los Estados Unidos Mexicanos. Una independencia total del Estado mexicano. Por otro lado, el pacto fiscal alude al federalismo que busca determinar cuáles son las potestades tributarias.

A diferencia del pacto federal, el pacto fiscal sí contempla cómo salir del mismo. Bastará que de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10, las legislaturas de las entidades federativas den por terminado el convenio.<sup>2</sup>



Investigadora del área de Gobierno y Finanzas del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

<sup>1</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes [...]

<sup>2</sup> El artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal establece cómo entrar y cómo salir del pacto fiscal: "Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal [...], lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio."

El pacto fiscal vuelve operativas las potestades tributarias como el poder de cobrar impuestos, derechos específicos u otro tipo de contribuciones, así como la determinación de las materias y fondos donde se llevará a cabo el ejercicio del gasto por parte de los gobiernos locales (estatales y municipales). El federalismo fiscal ayuda a determinar cuáles facultades impositivas ejercerá el gobierno federal. El objetivo de distribuir estas facultades a través de la coordinación fiscal es fijar reglas de colaboración administrativa y mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas: gestionar y supervisar los ingresos, ejercer el gasto de forma eficiente y controlar la deuda pública.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1978, sin embargo, recientemente cobró mayor relevancia ante el anuncio de varios ejecutivos estatales de valorar su permanencia en el pacto fiscal. El federalismo fiscal constantemente debate el papel del gobierno federal y su relación con las haciendas locales. No obstante, en medio de "dimes y diretes", la legislación en materia de coordinación fiscal ha sobrevivido en México por más de medio siglo.

Las ideas de un México federal se plasman a través de la Constitución de 1824, en donde el país se consolida como una República Federal Representativa. Este modelo se retoma en la CPEUM de 1917; en donde quedan establecidos algunos conceptos en materia de coordinación fiscal, aunque no se determinan como tal los principios que rigen a la misma. El establecimiento de facultades concurrentes en materia impositiva tiene fundamento en el artículo 34 constitucional. En la práctica, se traduce en que los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal) tienen la facultad de imponer y recaudar los ingresos provenientes de diferentes contribuciones, principalmente impuestos.<sup>3</sup>

El federalismo fiscal en México va tomando forma a partir de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, convocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En ella se pretendía determinar las competencias tributarias entre los estados y el gobierno federal. A pesar de que no tuvo éxito, en 1933, tuvo lugar la Segunda Convención Nacional Fiscal con el objetivo de atender las conclusiones de la primera convención. Los resultados de este evento se concretaron en reformas constitucionales que establecían, como fuente exclusiva de la Federación, las contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina, cerillos y fósforos, entre otros, de cuyo rendimiento participarían los estados y municipios.<sup>4</sup>

Una Tercera Convención Nacional Fiscal ocurrió en 1947. Derivado de este evento, se expiden las siguientes leyes con la intención de determinar la distribución de los ingresos federales y estatales:

- Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (1947)
- Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales en las Entidades Federativas (1948)
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953)
- Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1954).<sup>5</sup>

Entre éxitos y fracasos, tras 22 años en convenciones, es precisamente la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (LCFFE) de 1953 la que sienta las bases del Sistema de Coordinación Fiscal, y lo que da pie a consolidar el federalismo fiscal mexicano. Algunos de los aspectos relevantes de esta ley fueron: 1) el establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir que establecieran impuestos estatales al comercio, 2) compensaciones en formas de subsidios y la eliminación de impuestos estatales que se consideraban invasivos de la esfera federal y 3) disminución de participaciones para las entidades que negaban coordinarse.<sup>6</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Con esto, surge una nueva etapa en el federalismo fiscal mexicano y se crea finalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con el objetivo de eliminar las disparidades existentes entre los estados. Para formar parte de este sistema, cada entidad federativa firmó voluntariamente un Convenio de Adhesión con la SHCP, en el cual, se establecía que los gobiernos estatales delegaban sus potestades tributarias, a cambio de que se les otorgaran las participaciones correspondientes a los ingresos obtenidos por impuestos federales y sus recargos bajo un principio resarcitorio. Este sistema satisface el objetivo de evitar tener múltiples impuestos y el de estabilizar las haciendas locales.<sup>7</sup>

Una de las más grandes transformaciones de la LCF se da con la reforma de 1998, en donde se adicionó el capítulo V sobre los fondos de aportaciones federales. Esto no solo amplió los montos de las transferencias federales, sino que creó un nuevo ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Ramo 33.

Ahora bien, valdría la pena ahondar en los componentes y especificaciones de las transferencias federales hacia los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. El 91% del gasto federalizado se compone por los recursos del ramo 28 (participaciones) y el ramo 33 (aportaciones)<sup>8</sup>:

- Participaciones: se componen por recursos federales que no están etiquetados, es decir, pueden ser usados libremente por los estados, municipios y alcaldías. Se determinan por el crecimiento del PIB, su refuerzo recaudatorio y su población.
- Aportaciones: están conformadas por recursos federales etiquetados, solo se pueden usar para satisfacer objetivos ya establecidos por el gobierno federal (salud, educación, infraestructura social y educativa y seguridad pública), por lo que se dividen en 8 fondos que se reparten basándose en diferentes fórmulas, indicadores y criterios establecidos en la LCF.

A simple vista, el federalismo fiscal en México parecería ser un sistema organizado sin críticas. Pero como se mencionó anteriormente, es un tema que frecuentemente trae consigo un debate. El punto central de esta discusión radica en que se considera que este modelo ha fomentado que los gobiernos locales sean dependientes de los ingresos provenientes de la federación. Es necesario recordar que al firmar el Convenio de Adhesión al SNCF, los estados y los municipios acordaron contar con restricciones en materia tributaria, lo que conlleva a que estos mismos cuenten con una estructura de ingresos bastante limitada.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\_mov/Constitucion\_Politica.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), Gobierno de México (2021). Disponible en: http://sncf.gob.mx/

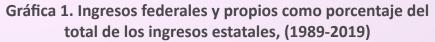
<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> SNCF, Gobierno de México (2021).

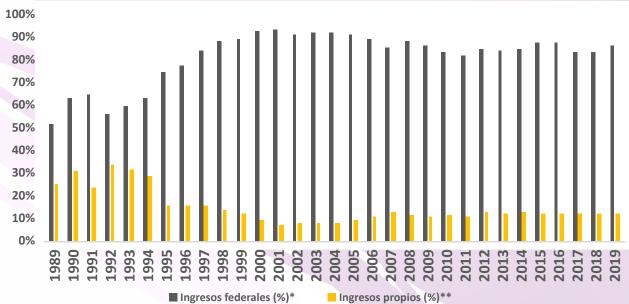
<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Pedro Ángel Contreras López, Centralismo y desafíos del federalismo fiscal en México (México: Cámara de Diputados – LXII Legislatura – Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), 2015), https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5087/9. pdf, consultado el 1 de marzo de 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Contreras López, Centralismo y desafíos del federalismo fiscal en México (2015).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021.







\*Se refiere a los ingresos obtenidos a través aportaciones y participaciones federales

\*\*El porcentaje restante se distribuye entre ingresos por disponibilidad inicial e ingresos derivados de financiamiento

Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 1989-2019

Si analizamos la estructura de los recursos estatales y examinamos el total de ingresos obtenidos a través de transferencias federales en comparación con los ingresos propios, podemos confirmar un alto grado de dependencia financiera en las entidades federativas. Tal como podemos observar en la gráfica 1, en 1989, el 50% de los ingresos de los estados provenían de las transferencias a cargo de la federación; en 2019 esta cifra es del 83%.

La autonomía o independencia de cualquier ente público radica en buena medida en el grado de autodeterminación que tiene para disponer y asegurar los recursos con los cuales funcionará. En este sentido, la autonomía fiscal es clave para que las entidades federativas puedan llevar a cabo su programa de gobierno. A mayor independencia de las transferencias federales, mayor el margen o espacio fiscal para llevar a cabo la distribución de recursos en las prioridades que haya determinado el gobierno de la entidad. Al contrario, la dependencia de las transferencias federales a través del pacto fiscal limita el margen de maniobra de las entidades federativas. Además, en este caso se enfrenta a otra limitación: las aportaciones tienen un destino o "etiquetado" al cual se deben asignar los recursos. A pesar de que los gobiernos locales se han beneficiado de estas transferencias, se está acentuando el debilitamiento de sus haciendas públicas en contraste con la centralización del sistema tributario.

En el actual pacto fiscal, la dependencia se convirtió en codependencia. La concepción actual de coordinación fiscal tiene dos elementos básicos: 1) la delegación de facultades recaudatorias de los estados y municipios; 2) la existencia de reglas de distribución y participaciones de los ingresos federales. Este modelo de federalismo fiscal orilló a buscar mecanismos de coordinación fiscal, pero la coordinación fiscal fue insuficiente para los distintos contextos de las entidades federativas. Los parches y arreglos a la LCF y mecanismos alternativos generaron prácticas autoritarias.

El caso del Ramo 23, el cual se encuentra dentro del esquema de coordinación fiscal, pero paradójicamente no está sujeto a la regulación de la materia, es decir, a la LCF. Existe documentación del uso y abuso de algunos fondos que componían a este Ramo y que conjugado con la diversa y heterogénea capacidad institucional de los estados y municipios para acceder a recursos, ocasionó que actualmente la coordinación fiscal no genere incentivos para que las entidades federativas y los municipios recauden, gasten e inviertan mejor.

La codependencia se refleja en que la participación de los recursos depende del desempeño de los "otros", y no del esfuerzo de un gobierno en particular. La mala planeación de las finanzas públicas terminó por afectar la coordinación fiscal.

Los desafíos económicos a los que se enfrenta actualmente el país podrían disminuir si las entidades federativas cumplen su papel como promotores del desarrollo económico. Para alcanzar este objetivo, es necesario que cuenten con los recursos para hacerlo, pero solo puede lograrse si consolidan su autonomía hacendaria.

Los retos del federalismo fiscal en México son a) normativos: eliminar desincentivos y generar incentivos que permitan el desarrollo de las haciendas locales en la LCF; b) políticos: romper el círculo vicioso de utilizar la repartición de recurso como una herramienta de control, limitar la discrecionalidad y eliminar la arbitrariedad; c) técnicos: la modernización de las haciendas públicas requiere de ampliar los marcos jurídicos vigentes para explotar las facultades tributarias y de recaudación en los estados.

Repensar el actual modelo de federalismo fiscal implicaría revisar las facultades y competencias de los gobiernos locales y del gobierno federal para otorgar una responsabilidad fiscal congruente a los estados y diseñar mejores esquemas tributarios que disminuyan la dependencia. Tenemos que evitar un federalismo de premios y castigos, y transitar a uno de incentivos y competencia.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Fondo para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).



## am Actividades de la ASOFIS

Resumen: Los titulares de las entidades de fiscalización superior local que integran la Coordinación Regional Norte se reunieron el 25 de febrero de 2021 para revisar temas en materia de auditoría relativos a la región. Además, los días 9 v 16 de marzo de 2021 se realizaron dos reuniones nacionales de titulares de las entidades de fiscalización superior local en las cuales se vieron temas relativos a la auditoría gubernamental, destacando la incorporación de nuevos titulares de estas entidades.

Palabras clave: Asociación Nacional de Organismos de Fiscating. lización Superior y Control Gubernamental, Coordinación Regional, reunión.

**Abstract:** The heads of local superior auditing entities that integrate the Northern Regional Coordination met on February 25th, 2021 to review audit issues related to the región. Furthermore, on March 9th and 16th, 2021, two national meetings of heads of local superior auditing entities were held, in which topics related to government auditing were discussed, highlighting the incorporation of new heads of these entities.

**Keywords:** National Association of Superior Fiscalization and Government Control Entities, Regional Coordination, mee-

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS) tiene por objeto orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en México, conforme a los criterios aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización, entre ellos el de legalidad, eficiencia y eficacia, así como coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización y del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta asociación agrupa a la Auditoría Superior de la Federación y a las 32 auditorías superiores locales de las entidades federativas.

La contingencia sanitaria ha reducido la posibilidad de desarrollar trabajos en formatos presenciales, sin embargo, eso no ha impedido la búsqueda de consensos y la posibilidad de compartir experiencias para fortalecer la fiscalización superior y la rendición de cuentas. De tal manera, los auditores superiores de la Coordinación Regional Norte de la ASOFIS se dieron cita el día 25 de febrero de 2021, para llevar a cabo una sesión en línea y exponer diversas situaciones y experiencias que han acontecido con motivo de la implementación de las reformas en materia anticorrupción. En ella, se contó con la asistencia de los auditores titulares de las entidades de fiscalización superior de los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

Por otro lado, los días 9 y 16 de marzo de 2021 se celebraron las primeras reuniones nacionales de entidades fiscalizadoras superiores, a través de medios electrónicos, mismas que fueron presididas por el Ing. Jesús Ramón Moya Grijalva, Titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora.

La amplia convocatoria permitió la presentación de nuevos auditores superiores, entre ellos: el Lic. Francisco Martín Muñoz Castillo (Aguascalientes), el C.P. Jesús García Castro (Baja California), el Lic. Julián Francisco Galindo Hernández (Baja California Sur), el Lic. José Uriel Estrada Martínez (Chiapas), la C.P. María Lourdes Mora Serrano (Durango), la Lic. Miroslava Carrillo (Estado de México), la Lic. América López Rodríguez (Morelos), el C.P. Salvador Cabrera Cornejo (Nayarit), el Ing. Enrique de Echávarri Lary (Querétaro); así mismo, la ratificación del M.F. Javier Vázquez Salazar por un nuevo periodo de 7 años (Guanajuato). En dichas sesiones se tuvo la participación del C.P.C. José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado de Coahuila, quien tuvo diversas participaciones en las que planteó propuestas para la agenda de las próximas reuniones nacionales.

Después, el día 11 de marzo se llevó a cabo una reunión de trabajo con la participación de representantes de las unidades jurídicas de las entidades de fiscalización superior, donde abordaron diversos planteamientos en temas de relevancia en materia de auditoría gubernamental. La Auditoría Superior del Estado de Guanajuato fue la anfitriona de esta sesión, la cual se efectuó en formato presencial y con las medidas de seguridad apropiadas para su desahogo. Los resultados de su análisis fueron presentados en el marco de la segunda reunión nacional, celebrada el día 16 de marzo del presente año. Por parte de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, se contó con la participación de los licenciados Luis Edgar Martínez Cruz y Jesús Christian Medina Pérez.



Reunión de trabajo del día 11 de marzo



## Federalismo Fiscal



Por: Mtra. Rosa María Cruz Lesbros

Presidenta del Consejo Consultivo del Colegio de Contadores Públicos de México

Resumen: El federalismo fiscal establece las bases de coordinación entre la federación v las entidades federativas para obtener una adecuada equidad en la política tributaria y se logre la redistribución de los ingresos federales hacia los estados para cubrir los gastos relativos a las necesidades sociales, a las funciones económicas y de gobierno que son competencia de las entidades federativas, en coordinación con las funciones que le competen al gobierno federal. Por esta razón, existen diversas normas con obligaciones para el gobierno federal y para los gobiernos estatales que dictan la forma en que se determinarán las transferencias federales y cómo se ejercerán y se rendirán cuentas por parte de los gobiernos locales. También, la legislación determina cómo y qué instancias son las encargadas de supervisar, controlar y fiscalizar el esquema de coordinación fiscal.

**Palabras clave:** Aportaciones federales, Contabilidad Gubernamental, Federalismo fiscal, Participaciones federales, Transparencia.

**Abstract:** Fiscal federalism establishes the bases of coordination between the federation and the federative entities to obtain adequate equity in tax policy and the redistribution of federal income to the states to cover expenses related to social needs, economic functions, and of government that are the competence of the federative entities, in coordination with the functions that fall to the federal government. For this reason, there are various rules with obligations for the federal government and for state governments that dictate how federal transfers will be determined and how they will be exercised and accounted for by local governments. Also, the legislation determines how and which instances are in charge of supervising, controlling and supervising the fiscal coordination scheme.

**Keywords:** Federal contributions, Governmental Accounting, Fiscal Federalism, Federal Participations, Transparency.

El presente artículo aborda el Federalismo Fiscal enfocado a la distribución del ingreso federal hacia las entidades federativas por medio de los Fondos para Aportaciones Federales. El propósito es definir en qué consisten, por qué son necesarias las aportaciones federales y su naturaleza, de manera general se abordará la diversa normatividad a la que se encuentran sujetos tanto la Federación como las entidades federativas y que incide sobre el manejo, ejecución, transparencia y rendición de cuentas, así como la supervisión y fiscalización de estos Fondos.

Primeramente, al hablar de federalismo fiscal debemos remitirnos a nuestra carta magna. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nuestro país está constituido por una República, la cual está compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación. Así, el federalismo debe lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal y la autonomía de los estados federados. Estos dos órdenes de gobierno deben establecer acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias, tomando en cuenta que, el ejercicio de la soberanía recae tanto a nivel Federal como en las entidades federativas, y que éstas la ejercen con plena independencia del poder federal.

En segundo lugar, al hablar de federalismo fiscal, debemos entender que éste busca lograr una coordinación intergubernamental para el ejercicio de las potestades tributarias, tomando en cuenta el respeto a la autonomía de los estados y las fuentes impositivas del gobierno federal, tanto en la recaudación de ingresos como en el ejercicio del gasto, que corresponde tanto al gobierno federal como a los gobiernos estatales y municipales. Lo anterior, es necesario para que la administración tributaria a nivel nacional sea eficiente y logre compensar las inequidades que puedan darse en las distintas entidades federativas o regiones del país, en cuanto a la distribución de recursos o para aumentar la calidad de servicio al público en todo el territorio nacional. Es así que, la coordinación intergubernamental debe estar orientada a complementar los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno donde se logre establecer un balance entre el esquema tributario local y el federal, de acuerdo a una política fiscal armonizada para todo

Para ello, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece las bases para coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus

haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones o aportaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Es así que, para efectos de la redistribución de ingresos para el ejercicio del gasto necesario de las entidades federativas, la LCF contempla dos grandes rubros: las participaciones y las aportaciones.

Las participaciones (Ramo 28) son transferencias a las entidades federativas que surgen de la obligación que tiene el Gobierno Federal de participar del total de los impuestos federales y otros ingresos no tributarios (Recaudación Federal Participable –RFP-) mediante la distribución bajo ciertos parámetros que se establecen en la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Por su parte, las aportaciones federales (Ramo 33), son recursos transferidos por la Federación para que las entidades federativas estén en posibilidad de dar cumplimiento a funciones complementarias a las del ejecutivo federal. Por esto es que la transferencia hecha a las haciendas públicas de los Estados, la Ciudad de México y, en su caso, de los Municipios, condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación.

En el presente documento nos referiremos a la vinculación legislativa de las aportaciones federales (Ramo 33) entre la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Las aportaciones federales están normadas en la Ley de Coordinación Fiscal y a partir de la reforma del 2012, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental se incorporó el Título V para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno. En una de las vertientes de esta reforma se establecen reglas de programación y transparencia para el gasto federalizado. La exposición de motivos planteaba que se incluyeron dichas disposiciones en las que se obliga a transparentar los recursos de los fondos del Ramo 33 del gasto federalizado y los recursos federales no aplicado y obliga a generar la cadena de registros programáticos por fuente de financiamiento, presupuestarios y contables.



Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, y se rigen por ocho fondos establecidos en la LCF como sigue:

#	Fondo	Siglas	Propósito
1	Fondo de Aportaciones para la <b>Nómina</b> <b>Educativa</b> y Gasto Operativo	FONE	Recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal, que asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Los recursos sólo podrán erogarse en el ejercicio fiscal en que fueron presupuestados.
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de <b>Salud</b>	FASSA	Apoyos económicos para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 13 y 18 de la Ley General de Salud. Para ello, la Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud y, a más tardar el 31 de enero, las cifras que corresponden ser asignadas de acuerdo con los datos de los sistemas oficiales de información.
3	Fondo de Aportaciones para la <b>Infraestructura</b> <b>Social</b>	FAIS	Se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria en proyectos relativos a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los <b>Municipios</b> y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	FORTAMUN	Fondo para que municipios y alcaldías cubran sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por agua y atención a la seguridad pública. Para la distribución de este fondo, las entidades federativas utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
5	Fondo de Aportaciones <b>Múltiples</b>	FAM	Se destinarán al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinarán a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.
6	Fondo de Aportaciones para la <b>Educación</b> <b>Tecnológica y de</b> <b>Adultos</b>	FAETA	Transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de servicios de educación tecnológica y de educación para adultos para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Para ello se tomará en consideración los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.
7	Fondo de Aportaciones para la <b>Seguridad</b> <b>Pública</b> de los Estados y de la CDMX	FASP	Fondos asignados con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública como el número de habitantes de los Estados y la CDMX; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito.
8	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las <b>Entidades</b> <b>Federativas</b>	FAFEF	Tiene por objeto el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas en diversos rubros como: inversión en infraestructura, saneamiento financiero y de pensiones, homologación de los registros públicos de la propiedad y modernización de catastros, sistemas de recaudación, proyectos de investigación científica, sistemas de protección civil, entre otros.

De acuerdo a la LCF, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos al respecto.

EQUILIBRIO COAHUILA VI

Es de precisar que apenas a cuatro años de su expedición, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) fue reformada, a través de una iniciativa preferente, el 12 de noviembre de 2012, para incorporar el Título V "De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera". Este Título V incluyó en su Capítulo IV, la información del ejercicio presupuestario que obliga a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a la presentación de la información relativa a los recursos federales transferidos a dichos órdenes de gobierno, donde observarán las disposiciones específicas de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta normatividad incorporó lo que anteriormente estaba previsto en los artículos 9 y 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

En específico, el artículo 70 de la LGCG señala que los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, deberán observar para la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos, diversas disposiciones de acuerdo a los Fondos de Aportaciones. Para ello, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) emitirá las normas, así como la estructura y contenido de la información que rijan la elaboración de los documentos, con el fin de armonizar su presentación y contenido. Dichos formatos están publicados y disponibles en la página del CONAC:

https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad\_Vigente

## Transparencia y Difusión de la Información Financiera

- a) Norma para establecer la estructura de información de montos pagados por ayudas y subsidios.
- **b)** Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales.
- **c)** Norma para establecer la estructura de información del formato de programas con recursos federales por orden de gobierno.
- **d)** Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación.
- **e)** Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar relativa a las aportaciones federales en materia de salud y los formatos de presentación.
- **f)** Normas y modelo de estructura de información relativa a los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública.
- **g)** Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
- **h)** Lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

De lo anterior se desprende que, si bien las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, éstas deberán transparentar de manera permanente el manejo, uso y destino de estos fondos. En el siguiente cuadro se relacionan los ocho fondos para aportaciones previstos en la LCF y la normatividad y formatos previstos por la LGCG.

	Fondo	Formato emitido por el CONAC	Artículos LGCG	Artículos LCF
1	FONE			26-28
2	FASSA	e)	74	29-31
3	FAIS	h)	75	32-35
4	FORTAMUN	g)	76	36-38
5	FAM	a)	67	39-41
6	FAETA	d)	73	42-43
7	FASP	f)	77	44-45
8	FAFEF	b)	78	46-47
	Fondos concurrentes	<ul> <li>c) Norma para establecer la estructura de información del formato de programas con recursos federales por orden de gobierno</li> </ul>	68	

Respecto a la supervisión y revisión sobre la ministración de estos fondos, así como de su ejercicio, la LCF en su Artículo 49 señala que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Esto es así, ya que la Auditoría Superior de la Federación, según la LFRCF podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales, y para ello recibirá en su presupuesto el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la misma forma, en su Artículo 82, la LGCG prevé que la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior locales serán responsables de vigilar la calidad de la información que proporcionen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, respecto al ejercicio y destino de los recursos públicos federales que por cualquier concepto les hayan sido ministrados.

Por su parte, al tratarse de manejo de recursos federales, la LCF establece en su artículo 49, fracción V, que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebida de los recursos de los Fondos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables.

## Conclusiones

El Federalismo Fiscal es trascendental en un sistema republicano federal como lo es nuestro país. La redistribución del ingreso federal hacia las entidades federativas utiliza como parte de sus estrategias el esquema de Fondos para Aportaciones Federales cuyo objeto está claramente definido y delimitado ("etiquetado"). Por ello, se hace necesario que existan reglas claras para definir cómo serán establecidos los montos; las bases para la transferencia de los mismos; los términos de referencia para su ejecución; la forma en que las entidades federativas deben rendir cuentas sobre el uso de estos Fondos y las facultades de control, supervisión y fiscalización de los mismos por las instancias competentes.

## Referencias

Ley General de Contabilidad Gubernamental Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura. El Federalismo Fiscal en México, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/hand-le/123456789/1731/Federalismo\_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultado 28 febrero de 2021.

# Lo Nuevo del CONAC

## Primera Reunión del Consejo Nacional de Armonización Contable

En atención a las medidas adoptadas en marzo de 2020 para evitar la propagación del virus COVID-19, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC en adelante) llevó a cabo su primera reunión de 2021 de forma virtual, el pasado 12 de febrero. Durante la misma, se dio seguimiento a los acuerdos de la anterior reunión del pasado 27 de noviembre de 2020 así como a la presentación del Plan Anual de Trabajo del CONAC para el ejercicio 2021, el cual fue aprobado por unanimidad y se acordó su publicación en la página de internet del consejo.

**Resumen:** En febrero de 2021 se realizó la primera reunión del Consejo Nacional de Armonización Contable, la cual se efectuó de manera virtual en atención a las medidas adoptadas por la contingencia sanitaria causada por el virus COVID-19. En la reunión se mencionaron los acuerdos adoptados anteriormente y el estado de su cumplimiento, además de la presentación de diversos documentos relacionados con la armonización contable y la gestión del consejo.

**Palabras clave:** Armonización contable, Consejo Nacional, Reunión.

**Abstract:** In February 2021, the first meeting of the Consejo Nacional de Armonización Contable was held virtually in response to the measures adopted for the health contingency caused by the COVID-19 virus. At the meeting, the agreements previously adopted and the status of their compliance were mentioned, as well as the presentation of various documents related to accounting harmonization and the Council management.

**Keywords:** Accounting harmonization, National Council, Meeting.

Por otra parte, se presentó por el L.C.P. Juan Torres García, Secretario Técnico del CONAC, el Informe Anual del anterior ejercicio 2020, el cual se rendirá al Congreso de la Unión y se encuentra disponible para su consulta. Además, en la misma reunión se mencionó la prórroga que actualmente se encuentra vigente para realizar las actividades de evaluación con las cuales se integrará el Informe de evaluación al cumplimiento de la armonización contable del primer periodo 2020, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos y Municipios de las Entidades Federativas, ello debido a la situación de emergencia que afecta a dicha evaluación.

Asimismo, en la reunión se presentaron los Términos y condiciones para la distribución del fondo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, en beneficio de las entidades federativas y municipios para la capacitación, profesionalización y modernización de las tecnologías de la información y comunicaciones, los cuales fueron aprobados por unanimidad y se acordó su publicación respectiva.

Sin más asuntos que tratar, se dio por terminada la reunión ante la presencia de los siguientes integrantes:

- La *Lic. Victoria Rodríguez Ceja*, Subsecretaria de Egresos en suplencia del *Mtro. Arturo Herrera Gutiérrez*, Secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente del Consejo;
- La *Dra. María Elvira Concheiro Bórquez*, Tesorera de la Federación;
- El *Mtro. Ricardo Diego Almanza Vásquez* en representación del *Dr. Fernando Karol Arechederra Mustre*, Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas;
- El *Mtro. Roberto Salcedo Aquino*, Subsecretario de Fiscalización y Combate a la Corrupción, en representación de la *Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*, Secretaria de la Función Pública;
- El *L.C Juan Luis Chumacero Díaz*, Secretario de Administración y Finanzas, en representación del *L.C.P. Antonio Echevarría García* Gobernador del Estado de Nayarit;
- El *C.P. Said Arminio Mena Oropeza*, Secretario de Finanzas, en representación del *Lic. Adán Augusto López Hernández*, Gobernador del Estado de Tabasco;
- La *C.P. María de Lourdes Arteaga Reyna*, Secretaria de Finanzas, en representación del *Lic. Francisco Javier García Cabeza de Vaca*, Gobernador del Estado de Tamaulipas;
- El *Tec. Fin. Emilio Santos Medina*, Presidente municipal de San Francisco de los Romo, Aguascalientes;
- El *Dr. Víctor Daniel Amador Barragán*, Tesorero municipal, en representación de la *Mtra. Marina del Pilar Ávila Olmeda*, Presidente municipal de Mexicali, Baja California;
- El *Mtro. Emilio Barriga Delgado*, Auditor Especial de Gasto Federalizado, en representación del *Lic. David Rogelio Colmenares Páramo*, Auditor Superior de la Federación; y
- El *L.C.P. Juan Torres García*, Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental y Secretario Técnico del CONAC.



Por: CP. Carlos Alejandro León González

Subsecretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro

**Resumen:** En este artículo se presenta de manera general el origen y las características del sistema de coordinación fiscal en México. Además, se mencionan algunos factores que cuestionan la eficacia de las relaciones que existen entre los diferentes órdenes de gobierno en materia de recaudación y distribución de los recursos públicos, así como una serie de conclusiones sobre el federalismo fiscal, que derivan de este análisis.

**Palabras clave:** Contribución, Fondos públicos, Gasto público, Gastos públicos, Relación jurídico-tributaria, Tributos recaudados.

**Abstract:** This article presents in a general way the origin and characteristics of the fiscal coordination system in Mexico. In addition, some factors are mentioned that question the effectiveness of the relationships that exist between the different levels of government in terms of the collection and distribution of public resources, as well as a series of conclusions on fiscal federalism, which derive from this analysis.

**Keywords:** Contribution, Public funds, Public expenses, Public expenses, Tax legal relationship, Taxes collected.

## El Federalismo Fiscal Comentarios desde lo Subnacional

## Antecedentes Históricos del Federalismo Fiscal

En nuestro país se mantuvo hasta años recientes la postura política de que la unidad nacional se reforzaba mediante la concentración en la Federación, de las atribuciones relacionadas con los ingresos estatales, y el origen de esa postura se remonta a los años inmediatamente posteriores a nuestra independencia, cuando las llamadas Entidades Federativas surgieron en México de manera convencional en la Constitución de 1824.

En aquella época se propuso un sistema hacendario orientado a formar un fondo común con todas las rentas estatales que integrarían el tesoro público de los Estados y la Federación, estableciendo la atribución a los Estados para la administración y recaudación de todas las rentas, pero esta propuesta no prosperó y no fue sino hasta 1925, cuando el Presidente Plutarco Elías Calles retomó este tema de la coordinación fiscal, señalando en su Primer Informe ante el Congreso de la Unión lo siguiente:

"... El problema de la concurrencia ha preocupado a los estadistas de muchos países, incluso los Estados Unidos, que buscando nuevas bases para el desarrollo de los sistemas de tributación, han llegado a reconocer que hay ciertos impuestos cuyo manejo, por su naturaleza especial, convienen mejor a la jurisdicción dotada de más amplia competencia, en nuestro caso el Gobierno Federal; que hay otros que deben corresponder a las jurisdicciones fiscales cuyo círculo es más restringido, los Estados y, por último, que otros impuestos conviene atribuirlos a la primera jurisdicción, pero repartiendo su producto entre ella y las otras ..." Pero quizá la propuesta más conocida por los expertos y que demuestra que un siglo después de haber constituido la República, los Estados aún no resolvían el problema de sus relaciones tributarias con la Federación, fue la del Presidente Lázaro Cárdenas, quien en el año de 1936 envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción X y 131 de la Carta Magna ya comentada en el apartado anterior, en la que proponía combinar un esquema claro de competencias con contribuciones exclusivas para las entidades, y un mecanismo de participaciones federales, aunque esta propuesta fue finalmente rechazada por el Congreso de la Unión.

Hasta las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, fue cuando se inició una nueva política de distribución de ingresos entre Federación y Estados, pues en tales ordenamientos se dispuso que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales y exclusivos de la Federación, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

Con estas disposiciones se optó por un sistema bajo control de la Federación, conocido como de Coordinación Fiscal, el que puede entenderse como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A nivel de legislación secundaria, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal encuentra su origen en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuyo capítulo IV entró en vigor el 1º de enero de 1979 y el resto el 1º de enero de 1980, además de importantes disposiciones sobre la coordinación fiscal en diversas leyes que integran dicho sistema.







El federalismo fiscal tiene dos características centrales: es "indirecto", toda vez que deja su eficacia al cumplimiento e instrumentación de los convenios de coordinación fiscal y es "condicionado", pues su continuidad depende de la convalidación ya sea de la Federación o de la entidad federativa a través de ciertos actos.

Por virtud de la primera característica, nuestro régimen legal ha imposibilitado un sistema directo de percepciones vía la división clara de materias competenciales que recayera sobre fuentes que son hoy atribución de la Federación. Como sistema indirecto, presenta los siguientes rasgos:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) celebra el convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a fin de que dichos estados y la Ciudad de México participen en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen (artículos 1º y 10 de LCF), con la aclaración de que no incluye el sistema en sus fondos a los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo (artículo 2º, párrafo tercero).
- El convenio de coordinación es entendido en la ley como un acto totalizador, puesto que no puede existir una adherencia parcial al sistema, esto es, que la entidad federativa eligiese alguno o algunos de los ingresos de la Federación (artículo 10).
- Sólo existe un margen opcional en el caso de los derechos donde los Estados pueden o no decidir su adherencia, pero en caso de adherirse mantendrán como su prerrogativa el cobro de los derechos por licencias de construcción, para fraccionar o lotificar terrenos, conducir vehículos, para establecimientos o locales, por registro civil, de la propiedad y del comercio, entre otros (artículo 10-A).

En lo que respecta a la segunda característica, es decir, el que podemos designar como un acondicionamiento de operatividad, tres son las premisas indispensables: la constitución del fondo económico de participaciones; el convenio previo que debe ser autorizado o aprobado por la legislatura estatal, misma que también es el conducto

para darlo por terminado; y tercero y último, el cumplimiento del convenio por la entidad federativa.

Dentro de los principales fondos que se operan a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son el Fondo General de Participación y el Fondo de Fomento Municinal

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye por el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio por todos los impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; así con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponde a las entidades federativas y los Municipios cuando éstas se coordinan en materia de derechos.

No obstante, en términos del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirán en la recaudación federal participable, los siguientes conceptos:

- Derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo;
- Incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos;
- La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de la Ley;
- El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Por otro lado, se encuentra el Fondo de Fomento Municipal que se conforma por el 1% de la recaudación federal participable, cuya distribución se realiza conforme a las reglas establecidas en la fracción III del artículo 2º-A de la Lev de Coordinación Fiscal.

Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponibles que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos.

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En nuestro sistema legal, la relación jurídico-tributaria dimana de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política, cuyo texto establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de la Ciudad de México o del Estado y Municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De esta disposición nace una relación jurídica en la que invariablemente participan un sujeto activo y un sujeto pasivo, cuyo objeto es el pago o cumplimiento de las contribuciones establecidas por el Estado a través de sus órganos legislativos.

La fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política que nos rige, señala en su parte inicial:

"Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan..."

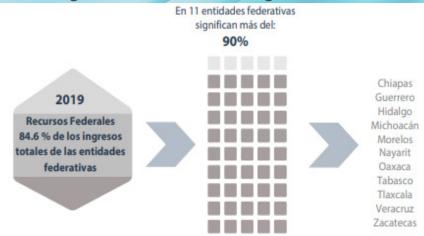
Con este señalamiento, nuestra Carta Magna establece que los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus ciudadanos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio.

Por ello, es una verdad fácilmente comprobable que en aquellos países en donde se disfruta de mejores servicios públicos, los ciudadanos pagan con mayor regularidad y seriedad sus impuestos que en aquellos en donde tales servicios resultan deficientes.

Esto prueba la estrecha vinculación e interdependencia que debe existir entre ambos conceptos y la imposibilidad de desligarlos. Es más, puede afirmarse que ningún ciudadano accedería a contribuir al sostenimiento de un Estado que se negara a satisfacer las necesidades sociales básicas, ya que la principal causa de la evasión impositiva estriba precisamente en la indebida atención de los servicios públicos. La historia antigua y reciente demuestra, a través de numerosos y palpables ejemplos, cómo los gobernantes que han distraído los fondos públicos en su provecho personal han sido inmediatamente calificados por sus gobernados como corruptos, deshonestos y arbitrarios, y han sido objeto del franco repudio y en ocasiones, de la abierta rebeldía de los ciudadanos.

En resumen, estos principios constitucionales también establecen una obligación pública, pero esta vez a cargo del Estado, la cual sólo quedará satisfecha con la utilización de los tributos recaudados de conformidad con los lineamientos establecidos en las leyes fiscales, en especial el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De lo contrario, el órgano o empleado de la Administración Pública de que se trate quedará automáticamente colocado al margen de la Constitución.

## Importancia del gasto federalizado en los ingresos de las entidades federativas



Fuente: Elaborado por la ASF con datos del INEGI, Estadisticas de finanzas públicas estatales, municipales y cuentas de la Hacienda Pública Federal 2019

Por otro lado, el federalismo fiscal ha sido la forma en que los gobiernos federales y subnacionales han organizado su función recaudatoria y de estímulos a los ingresos de los niveles de gobierno. A través, de la Ley de Coordinación Fiscal, por ejemplo, un mecanismo para organizar la distribución de los recursos públicos y canales etiquetados y de libre disposición en el ámbito subnacional para su ejercicio.

Desde ya muchos años atrás, las participaciones y aportaciones federales que envía la federación a todo el país ha demostrado la alta dependencia de estos recursos tanto a nivel estatal como a nivel municipal, en diferente grado de dependencia que en algunos gobiernos, el margen de operación para la toma de decisiones es prácticamente reducido o nulo.

Los indicadores económicos de estos últimos años nos reflejan una economía débil que ha reducido los ingresos nacionales que sin ser predictivos se mostrará en una disminución de los recursos federales participables para los estados y municipios. Si a esto le agregamos los gastos no presupuestados en materia de salud en los diferentes órdenes de gobierno por la pandemia, la deuda, la disminución del Producto Interno Bruto, el incremento del desempleo o el empleo informal; son diversos conceptos que los gobiernos tendrán que incluir en la fórmula para hacer una mejor planeación presupuestal de los ingresos que se recibirán.

Sin embargo, el gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre gasto público, que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

Ahora bien, se han disminuido los estímulos fiscales a las empresas, un combate más enérgico a la evasión fiscal, prevención del lavado de dinero de procedencia ilícita en el sistema financiero, intentar gravar riquezas de grandes contribuyentes o atraer recursos que se encuentran en paraísos fiscales entre tantas acciones, esto no ha sido del todo eficaz para incentivar la riqueza en el país y realizar un esfuerzo para hacer las cargas tributarias más equitativas.

La crisis sanitaria por la pandemia y la economía ha tenido un impacto diferenciado en las diversas regiones del país; sin embargo, la constante ha sido la necesidad de distraer recursos participables y propios para atender en mayor o menor medida las necesidades de inversión, pero sobre todo de gasto en materia de salud para la población. Desde programas sociales de apoyo al desempleo, las pequeñas empresas, estímulo al personal médico, reconversión de espacios públicos para atender la emergencia sanitaria, entre otros. Todo ello ha cuestionado a los estados y municipios si el sistema del federalismo fiscal existente es el adecuado para los ingresos que cada uno aporta y si el mecanismo o fórmula de distribución ha sido rebasado por las circunstancias actuales. El momento económico en el que se vive está enfatizando más, por un lado, la recuperación económica y de empleo en ciertas zonas del país y en otra se ha ampliado la pobreza y la marginación.

Todos los factores mencionados en los párrafos anteriores hacen que se interrogue las relaciones que existen entre los diferentes órdenes de gobierno en materia de recaudación y distribución de los recursos públicos. Sin embargo, dentro del cuestionamiento sobre si debe ser revisado los acuerdos de coordinación fiscal se deben considerar elementos como los que a continuación se reflexiona.

## Conclusión

Si bien los estados y municipios cuentan con una cierta estabilización en los recursos federales por aportaciones y fondos participables, los sistemas de planeación y equilibrio presupuestal deben permitirles esta certidumbre y tomar mejores decisiones para un gasto más oportuno y ciudadano, apegado a los planes de desarrollo.

Tener una medición real, estimada y proyectada sobre las diferencias y competencias tributarias de largo plazo para los diferentes órdenes de gobierno y tener claro las potestades recaudatorias e ingresos, así como los rubros del gasto en el que los gobiernos en lo local se deben comprometer; esto en el hoy y pensando en reformas jurídicas en un futuro, participando en mesas técnicas de los funcionarios fiscales y los legisladores (federales y locales).

Otra propuesta consiste en incentivar una recaudación justa, equitativa, eficaz, transparente y ordenada en cada nivel de gobierno. Una debilidad, por ejemplo, es que, en algunos municipios del país se puede ver el paternalismo ideológico para que esto no suceda, lo que evita contar con recursos recaudatorios y por ende el retorno participable de ello. Hay que hacer un cambio de mentalidad donde se facilite tanto al ciudadano como al gobernante el cumplimiento de las obligaciones tributarias y a cambio retornarle bienes y servicios de calidad.

Sobre la rendición de cuentas, todos los recursos deben ser claros y entendidos para los ciudadanos, determinando cómo contribuyen con los ingresos y éstos que proyectos, acciones y obras permiten financiar. Así como un gasto público austero, eficaz, equilibrado, de resultados, de calidad, de impacto en los ciudadanos y un gasto pú-

blico que permita ser evaluado, mejorado y con intervención de la sociedad en su decisión de ejercer y vigilar.

En conclusión, el hablar hoy de una modificación al federalismo fiscal donde busque solo fortalecer a algún o algunos, o caer en que toda la distribución debe ser igualitaria sería un error de inmediata consecuencia financiera para una entidad federativa o municipio; en cambio, lo que debe fortalecerse es una equidad en la distribución de oportunidades, mejores políticas públicas que permita a los diferentes niveles de gobierno entregar mejores bienes y servicios a la población, con oportunidad, calidad e igualdad.

## Referencias

- CASAS, José Osvaldo, "El principio constitucional de generalidad en materia tributaria", Boletín de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Buenos Aires, Julio de 1996.
- •GOZAINI, Osvaldo Alfredo, "Introducción al nuevo Derecho Procesal", Ediar, Buenos Aires.
- PEREZ DE AYALA, J. L. y GONZALEZ GARCIA, Eusebio, "Derecho tributario", Plaza Ediciones, Salamanca, España.
- •QUERALT, LOZANO SERRANO Y POVEDA BLANCO, "Derecho Tributario", Aranzadi Editorial, España.
- •SPISSO, Rodolfo, "Derecho constitucional tributario", Ed. Depalma, Buenos Aires.
- VALDES COSTA, Ramón, "Instituciones de Derecho Tributario".





## PARTICIPACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA EN EL SEMINARIO VIRTUAL

## "Diálogos por la Integridad en el Servicio Público"

LECCIONES APRENDIDAS

**Resumen:** La Auditoría Superior del Estado de Coahuila participó en el panel denominado "Consolidando la ética y la integridad en el sector público: avances y retos", el cual estuvo organizado por el ICMA-ML, con apoyo de USAID. En este evento se compartieron con otros integrantes de entes públicos y centros de investigación, las experiencias sobre la ética y la integridad, así como los instrumentos del sector público.

Palabras clave: Ética, Integridad pública, Servicio público.

**Asbtract:** The Auditoría Superior del Estado de Coahuila participated in the panel called "Consolidating" ethics and integrity in the public sector: progress and challenges", which was organized by ICMA-ML, with support from USAID. In this event, the experiences on ethics and integrity, as well as the instruments of the public sector, were shared with other members of public entities and research centers.

**Keywords:** Ethics, Public integrity, Public service.





En el marco del Programa Consolidación de la Ética Pública que organizó el ICMA México-Latinoamérica con el apoyo de USAID – México, se llevó a cabo el pasado 23 de febrero de 2021, el último panel con participación de esta Auditoría Superior del Estado de Coahuila, el Laboratorio de Políticas Públicas "Ethos" y la presidencia municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, entre otros; en el cual se intercambiaron experiencias y aprendizajes en la promoción de la ética pública y el fortalecimiento de la integridad y el combate a la corrupción.

Por parte de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, el CPC José Armando Plata Sandoval, realizó su participación en dicho espacio, exponiendo los avances y retos que la institución presenta en el tema de la ética y la integridad. Asimismo, hizo énfasis en las políticas de control que se deben implementar para promover la confianza ciudadana, algunas referentes a la necesaria distinción entre política y administración, el manejo de los presupuestos públicos, el servicio profesional de carrera, la entrega de la cuenta pública, entre otras políticas de control. En su exposición, enfatiza que se ha gobierno, para generar una mayor confianza ciudadana. burocratizado el proceso de la ética, por lo cual se vuelve indispensable tener presente las virtudes que implica

esta ciencia que estudia el comportamiento humano y la moral, así como adecuar las mejores prácticas del sector privado al público.

Este panel tuvo la participación de alrededor de 700 asistentes quienes de manera virtual presenciaron cada una de las exposiciones y la clausura del evento a cargo del Dr. Octavio Chávez Alzaga, Director de ICMA-ML y Director del Programa CEP; el CPC José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado de Coahuila; Monique Murad, Directora Adjunta de la Oficina de Gobernanza, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de USAID México; y José Octavio Acosta Arévalo, Director de Proyectos en ICMA-ML, entre otros.

Con este evento, además del intercambio de opiniones y experiencias entre los participantes desde su respectivo ámbito de trabajo, se promueve una conciencia sobre la importancia de la ética y la integridad en el servicio público, y sobre los principales instrumentos éticos con que cuenta este sector para la promoción de un buen



Mtro. César Adrián
Oyervides Vaquera
Catedrático de la Academia
Interamericana de Derechos

Humanos de la UAdeC

Resumen: Este artículo analiza el régimen federal, algunos de sus elementos y antecedentes en los Estados Unidos de América y en nuestro país. Asimismo, se hace un comparativo entre ambos países para detectar las principales áreas de oportunidad en nuestro estado federalista y así determinar las características que debe tener un nuevo modelo.

**Palabras clave:** Federal, Modelo, Régimen, Relaciones intergubernamentales.

**Abtsract:** This article analyzes the federal regime, some of its elements and antecedents in the United States of America and in our country. Likewise, a comparison is made between both countries to detect the main areas of opportunity in our federalist state and thus determine the characteristics that a new model should have.

**Keywords:** Federal, Model, Regime, Intergovernmental relations.

## Cambio de Paradigma en el Federalismo Mexicano

nuestros tiempos, debemos hacer referencia obligatoria a elementos condicionantes como la existencia de un orden constitucional supremo, el cual surge de un poder constituvente depositario de la soberanía popular. Asimismo, la coexistencia de dos espacios jurídicos competenciales: el federal y el de las entidades federativas, con relaciones de delegación, descentralización. subordinación y coordinación; con autonomía financiera, administrativa y judicial, constituyendo democracias para su conformación legislativa y para participar en la vida democrática de la Federación, de la cual son parte activa (Serrano, 2002).

Otra condición consiste en la definición de competencias entre cada nivel y la posibilidad de ejecutarlas, el equilibrio respecto de la federación, la descentralización efectiva, entre otros aspectos señalados por Serrano. Pero, tomando en consideración estos condicionantes, ¿cuál ha sido el desarrollo de estos en el modelo federal adoptado en países, específicamente del continente americano?, ¿cuáles son las principales fallas en este enfoque? y ¿cuáles son las propuestas para un nuevo paradigma del federalismo? Enseguida se busca dar respuesta a estos planteamientos con el presente análisis.

Como apunta Gordon (2000), el federalismo ha tenido éxitos y fracasos a lo largo de la historia, por ello se propone una mayor atención a este régimen como un valor instrumental, con pleno entendimiento del papel de los estados como fuente de estabilidad y por ende su protección, así como el papel central de los gobiernos locales en la relación con la Federación y el de los ciudadanos en el debate sobre el federalismo. En los Estados Unidos de América, a pesar de que los triunfos del federalismo se han aclamado como modelo para resolver conflictos extranjeros, según Kramer (citado en Gordon, 2000): el debate se centra en el grado en que se deben restringir los poderes federales y el grado en que deben ser protegidos los poderes de

Al hablar de "Estado federal", en nuestros tiempos, debemos hacer eferencia obligatoria a elementos un orden constitucional supremo, ual surge de un poder constituyen- epositario de la soberanía popular. Ios estados, así como el tamaño del gobierno federal y, el grado y la forma en que se deben trasladar responsabilidades a las entidades federativas. Aunado a ello, existen diversas definiciones del federalismo y este es un concepto ambiguo, pues no hay uniformidad sobre los beneficios de este modelo, lo cual representa cierto riesgo.

Siguiendo a Gordon (2000) podemos enlistar una serie de fallas comunes en los enfoques del federalismo en el Congreso y en la Suprema Corte del país vecino del norte:

- 1. Se da más importancia a la estructura que al contenido. Es decir que, no se ha tenido en cuenta si se resuelven problemas con el traslado del poder a los estados. Por lo que se ignoran sus objetivos básicos y se trata al federalismo como un fin en sí, llegando a justificar "políticas incoherentes" en su nombre.
- **2.** Se trata como estática, la relación entre la Federación y los estados.
- **3.** Se subestima el papel de los estados, ignorando sus debilidades (como la burocracia estatal, el hecho de estar menos sometido al escrutinio público, el incremento de las responsabilidades de los empleados estatales y locales y el manejo de las amenazas de las facciones políticas) y las dificultades de encajar su realidad.
- **4.** Se da poco énfasis a la relación de los ciudadanos con el gobierno, ya que se optó por transferir recursos a los estados, que representan el nivel menos accesible, representativo y responsable del gobierno. Sin embargo, al asumirse el papel de la participación y compromiso ciudadano (que no termina en el proceso de votación), se logra el bienestar de la humanidad.

Con base en estas oportunidades detectadas, es posible proponer un paradigma que reconozca el federalismo como un proceso dinámico, con enfoque hacia los resultados más que a la relación de poder, que se enfoque en el papel de los estados en la federación, así como el de los ciudadanos. Así, podrá ser percibido el federalismo como un instrumento para alcanzar la libertad y redefinir el debate de políticas públicas,

y no simplemente otorgar mayor poder al gobierno estatal sino resolver problemas, reconstruyendo las relaciones de control y dirección, por medio de la creación de asociaciones entre los niveles de gobierno (Gordon, 2000).

Para el caso de los países latinoamericanos, a finales del siglo XX llevaron a cabo un ajuste de sus conceptos de unidad nacional y diversidad cultural. Dicho proceso comprendió el reconocimiento de diferencias y el deseo de no integración obligada, la protección de la unidad nacional, sus valores y sus signos de identidad como el idioma, la tradición y la organización social; tal y como señala Serrano (2000). De tal manera, surgen conceptos como el de estado autonómico que no se identifica con el de federal, a pesar de que comparten notas importantes y ciertas ideas. Entre los países con mayor avance al respecto de este concepto se encuentran Nicaragua, Ecuador y México.

A pesar de que en México fue adoptado por primera vez el federalismo en la Constitución Política de 1824, subsistió una crisis en las instituciones del país, por la existencia de cacicazgos y el desorden fiscal que ocasionaba duplicidad de impuestos y trabas arancelarias entre las entidades federativas. Dicho modelo federal fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, no obstante que en nuestro país se crearon unidades descentralizadas con una tradición fuertemente centralista, según Carbonell (2003).

Entonces, lo que se buscaba con ese modelo es que ni el poder central interviniera en la soberanía de los estados ni estos en las facultades de la Federación, privilegiando relaciones intergubernamentales de cooperación por encima de la controversia (Camacho, 2002). En ese sentido, hace falta relaciones interguber-

namentales que favorezcan el federalismo mexicano, la creación de elementos homogéneos, distribuidos en unidades territoriales, con autonomía entre ellos y para con el ámbito nacional, es decir que cuenten con unidad y al mismo tiempo con independencia. En otras palabras, se observan rezagos como la subordinación y sometimiento de las entidades federativas hacia la federación, constituyendo una especie de confederaciones y no entidades autónomas. Por otra parte, hay excesiva regulación federal de la vida local, generando sobreposición y perjuicios a las autoridades regionales.

Camacho sugiere repensar la distribución de competencias, concediendo facultades explícitas a la federación como a las entidades federativas, para no dar paso a las de carácter implícitas acaparadas por la Federación. O bien reducir (o eliminar la exclusividad de) las facultades a este nivel de gobierno en favor de los estados (Camacho, 2002). En general, el mayor atraso en las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano se encuentra en la organización y distribución competencial entre sus miembros, lo cual causa subordinación, dominio o imposición, de los más fuertes sobre los débiles; en lugar de prevalecer la cooperación y coordinación entre estos integrantes del modelo federal, de tal manera que exista fluidez en la red de relaciones intergubernamen-

Por lo anterior y dada las repercusiones que ha traído dicha situación, se soporta la propuesta de modificar el modelo federal en México, fortaleciendo a las regiones o unidades integrantes del mismo, en el entendido de que "el todo es siempre más sólido en la medida que lo sean las partes que lo integran (Camacho, 2002)."

## Conclusión

No solo en nuestro país, el federalismo requiere de una serie de ajustes a los elementos esenciales de este modelo implantado de diferente manera en cada uno de los países. Pues incluso sin importar la proximidad entre uno y otro país, el régimen –aun siendo "el mismo" en ambos estados- va a diferir o requerir de ciertas adecuaciones. Es claro entonces, que la clave no son los elementos del federalismo sino los del país para determinar en qué medida o de qué forma se habrá de adoptar a él. teniendo en cuenta sus fines últimos: unión de estados libres, depositarios de la soberanía, con participación en la toma de decisiones, entre otros principios distintivos. Además, según Serrano, una de las bases del federalismo es la necesidad de cercanía, de identidad y de comunidad de intereses. En Latinoamérica no existe una crisis en la estructura del estado federal, sino en las formas en que se ha organizado la sociedad y como el estado hace frente. Por lo que la sugerencia de renovar este paradigma significa flexibilizar sus estructuras y aprender de otros modelos (Serrano, 2002).

## **Bibliografía**

Camacho, C. (2002). Propuesta de un nuevo diseño competencial para el federalismo mexicano. En Serna, J. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (159-181). México: UNAM-IIJ. (versión no imprimible).

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias.

Gordon, M. C. (2000). Paradigmas diferentes, fallas comunes. Hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos. Revista de economía institucional, 2(3), 44-79. Serrano, F. M. (2002). Nuevas rutas para el federalismo, diversidad y unidad en el estado latinoamericano. En Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (pp. 529-548). México: UNAM-IIJ.

## Reflexiones en Torno al Federalismo Fiscal en México: Evolución y Contexto Actual



M.C. Alberto Damián Flores Araujo Subdirector de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila

**Resumen:** En el presente artículo se describe de manera breve los principales aspectos históricos del federalismo fiscal y el proceso de la descentralización entre los tres niveles de gobierno en México, hasta el contexto actual. Mediante la revisión de literatura de especialistas en el tema se puede ver que la historia del federalismo fiscal en México se remonta a los inicios del país como nación independiente, sin embargo, siempre han existido desequilibrios entre quienes deben de recaudar. A lo largo de la historia contemporánea ha habido épocas en que los gobiernos estatales y locales recaudan más que el gobierno central. Hoy en día la situación impositiva la concentra en gran medida la federación y no los gobiernos subnacionales, sin embargo, el margen en cómo gastan es más libre en estos últimos, lo que conlleva problemas financieros importantes. Dados estos comportamientos, algunos expertos señalan la necesidad de replantear una reforma fiscal, analizando la importancia del actual pacto fiscal.

Palabras clave: Descentralización, Federalismo fiscal, Gasto público, Gobiernos locales, Transferencias intergubernamentales.

Abstract: This article briefly describes the main historical aspects of fiscal federalism and the process of decentralization between the three levels of government in Mexico, to the current context. The review of literature by specialists on the subject shows that the history of fiscal federalism in Mexico dates back to the country's beginnings as an independent nation, yet there have always been imbalances between those who must collect. Throughout contemporary history, there have been times when state and local governments raise more than central government. Today, the tax situation is largely concentrated by the federation and not by subnational governments, but the margin on how they spend is freer in the latter, which entails major financial problems. Given these behaviors, some experts point to the need to rethink fiscal reform, analysing the importance of the current fiscal pact.

Keywords: Decentralization, Fiscal federalism, Public spending, Local governments, Intergovernmental relationships.

La historia del federalismo fiscal en nuestro país no es Esto se detuvo con el avance del siglo XX donde con el nada reciente, ya que ha estado presente desde la Independencia, sin embargo, no ha sido posible lograr un punto de equilibrio entre los estados y municipios y el gobierno central. En los inicios del México independiente, la recaudación se encontraba en los estados representada por la alcabala, debido en gran medida a que el gobierno central no contaba con las herramientas necesarias para recabar ingresos.

Según Chiapa y Velázquez (2011) uno de los principales factores que permitieron la estabilidad de los ingresos federales fue la promulgación de la Constitución de 1857 además de la victoria de los liberales. Como consecuencia se eliminó la alcabala y se establecieron ingresos a través de los impuestos al comercio, la minería y las manufacturas. El problema fue que por hacer fuerte al gobierno central se descuidó a los estados y esto se intensificó aún más durante el porfiriato.

En la etapa de la Revolución Mexicana es bien sabido que surgieron una gran cantidad de caudillos regionales, lo que provocó en un inicio un fortalecimiento de las finanzas públicas estatales, que también estaban a la par de las ideas liberales con la promulgación de la Constitución de 1917, haciendo que se tuvieran estados con fuertes atribuciones fiscales, sin embargo, las atribuciones fiscales del gobierno federal eran confusas y poco eficientes.

paso del tiempo la herencia de la Revolución Mexicana desarrolló un sistema económico, político y social orientado hacia la centralización.

De acuerdo con Reyes (2004) durante el año 1947 se llevó a cabo la tercera Convención Fiscal dentro de la cual se obtuvieron los siguientes acuerdos:

- •La única fuente importante de ingresos de los gobiernos municipales sería a través de los recursos provenientes del impuesto a la propiedad y otros impuestos menores.
- •Los estados recibirían parte de los ingresos federales derivados por el concepto de impuestos a los recursos naturales, a las bebidas alcohólicas, a los juegos, entre otros concep-
- •Se introdujo un nuevo impuesto sobre las ventas a nivel nacional y este sería dividido entre el gobierno estatal y federal.
- •El impuesto sobre la renta sería de carácter completamente federal, mientras que las entidades federativas podrían recaudar niveles muy bajos al sector agrícola.

En tal sentido, la centralización fiscal resultó de un acuerdo entre el gobierno federal y los estatales en el que los gobiernos locales cedieron la fiscalización a la federación a cambio de recibir transferencias de los impuestos que la federación recaudara. Diversos especialistas en la materia entre los que destaca Sobarzo (2004) señalan que esta situación se consolidó en 1980 con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal en la cual se estableció el impuesto al valor agregado (IVA) por lo que las entidades federativas cedieron sus potestades tributarias al gobierno central. A la par de que se daba esta transformación, la federación también fue el principal proveedor de bienes y servicios públicos e infraestructura.

Sin embargo, los deseos de revertir la concentración política y del gasto público comenzó a darse en la década de 1970, empero esto no se intensificó hasta mediados de los años ochenta, cuando en el sexenio de Miguel de la Madrid la reforma descentralizadora tomó relevancia en los siguientes puntos: en primer lugar, se buscaba fortalecer el federalismo, a través de la descentralización del sector salud; en segundo lugar, se pretendía impulsar a los gobiernos municipales, en la medida de que se reformó el 115 constitucional trasladándose potestades tributarias a los municipios (dado principalmente por el impuesto predial) y, por último, se apostaba por incentivar el desarrollo regional, en este último se realizaron convenios donde se le daba participación a los gobiernos locales en las decisiones de inversión pública federal (Chiapa y Velázquez, 2011).

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dio una proceso de descentralización en el sector educativo y surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual tuvo como objetivo aminorar los impactos negativos del modelo económico en ciertos sectores de la población (Cordera y Lomelí, 2003), recordando que el modelo económico de México estaba en un estado de transición desde 1982, al pasar de la industrialización de sustitución de importaciones al libre mercado, donde la apertura comercial se da a partir de 1986 con la incorporación de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Un dato de interés es que los beneficiarios del PRONASOL se encontraban involucrados de manera importante en el proceso de planeación de los proyectos, supervisión y participaban aportando recurso o trabajando de manera directa en las obras. Este programa no contaba con una fórmula para distribuir los recursos, por lo que se distribuyeron en un inicio con criterios políticos. De 1994 en adelante se dio el llamado nuevo federalismo, donde se reincorporó a los gobiernos estatales y locales que habían sido rebasados por el PRONASOL, y es aquí donde en 1998 se crea el Ramo 33 a través de fondos compuesto por transferencias condicionadas.

La situación actual del federalismo fiscal en México deja en evidencia que el proceso de descentralización en el país se encuentra muy orientado hacia la forma en la que los gobiernos gastan y no en la que recaudan, actualmente el gobierno federal recauda más del 90 por ciento de los ingresos por conceptos de impuestos. Por ejemplo, al cierre del año 2020, los ingresos tributarios representaron el 62.5 por ciento de los ingresos presupuestarios y 13.1 por ciento del valor total del Producto

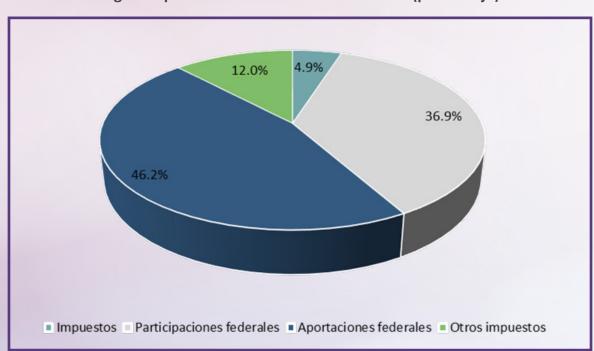
Interno Bruto (PIB). Del monto total que se recaudó el 52.7 por ciento fue por concepto del impuesto sobre la renta (ISR), con un monto recaudado de un billón 760 mil 460.9 millones de pesos (mdp); 29.6 por ciento correspondió al impuesto al IVA con 987 mil 524.5 mdp; el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) con un total de 460 mil 673.9 mdp y el resto correspondió a otros impuestos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2021).

De lo anterior se puede observar que la cuestión impositiva en México está encaminada en gran medida a la federación, cuando en otros países como Francia, que es un país centralista, los gobiernos locales tienen una mayor representatividad en la recaudación que la que tienen los estados y municipios en México.

Esto conlleva a una gran cantidad de desequilibrios verticales, ya que no existe un equilibrio adecuado entre las responsabilidades de gasto y de ingreso en los gobiernos subnacionales del país, por ejemplo, durante el 2019 más del 83.1 por ciento de los ingresos estatales provienen de los transferencias intergubernamentales principalmente por las aportaciones y participaciones federales (Ramo 33 y 28, respectivamente), que como ya es bien sabido las primeras son transferencias condicionadas mientras que las segundas son incondicionadas; el 4.9 por ciento por impuesto mientras que el 12.0 por ciento por otros impuestos (derechos, productos, etc.).

Además, se puede ver que el proceso de descentralización del gasto no ha implicado una mayor autonomía para los gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos que se gastan han sido por parte de transferencias condicionadas. También se puede ver en la gráfica 1 que la mayor parte de los ingresos estatales y municipales no son propios, ya que se derivan de las transferencias intergubernamentales.

## Ingresos públicos estatales durante el 2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales

Los problemas a los cuales se enfrentan los gobiernos estatales y locales ante esta gran dependencia hacia los recursos que la federación les transfiere se pueden traducir en que los primeros siempre van a querer que el gobierno central los rescate ante problemas financieros graves, ante esto, los gobiernos subnacionales no hacen un uso eficiente del gasto público dando como resultado problemas de sobreendeudamiento, por lo que la dependencia fiscal provoca que los niveles inferiores de gobierno no cuenten con las políticas públicas adecuadas que permitan generar crecimiento y desarrollo económico.

## Conclusiones

A lo largo del presente artículo se analizó de manera breve la historia y el contexto actual del federalismo fiscal en México, se pudo ver que a la par del federalismo se da la descentralización. En el caso de México existe un cierto grado de autonomía en los tres niveles de gobierno, sin embargo, los procesos de recaudación fiscal se concentran en gran medida en la federación, mientras que los gobiernos estatales y locales tienen una menor libertad al momento de recaudar, sin embargo, también es importante señalar que de los impuestos que están facultados para recaudar los cuales en promedio son 18, solamente recaudan seis, generando problemas graves de baja recaudación fiscal, sobreendeudamiento, ilusión fiscal, entre otros.

Por otro lado, se expuso que un mecanismo importante del federalismo fiscal son las transferencias intergubernamentales (aportaciones y participaciones federales) las cuales surgen a mediados de la década de los años ochenta y noventa, con el fin de resolver los problemas de gasto que los gobiernos subnacionales no podían cubrir. El problema se traduce en que estos niveles de gobierno al recibir este tipo de transferencias tienden a gastar más a que si lo hicieran con ingresos propios, por lo que el estímulo al gasto publico excede en sobremanera a los aumentos del ingreso privado. Este comportamiento de los estados y municipios es el de querer expandir los niveles de gasto para sus propios intereses, por lo que es importante que se tenga una mayor disciplina fiscal en ambas partes desde la forma en que los gobiernos recaudan y gastan.

## Bibliografía

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2021). Ingresos tributarios: Principales factores que afectaron a la recaudación. Nota Informativa, 1-6.

Chiapa, C., & Velázquez, C. (2011). Evaluación del Ramo 33. Estudios del Ramo 33, 17-64.

Cordera Campos, R., & Lomelí Vanegas, L. (2003). México: el Programa Nacional de Solidaridad. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (03 de Marzo de 2021). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem fest

Reyes Tépach, M. (2004). Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004. Servicio de Investigación y Análisis. División de Economía y Comercio, 1-41.

Sobarzo Fimbres, H. (2004). Federalismo fiscal en México. Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 103-121.

## Convenio ASEC-IMEF

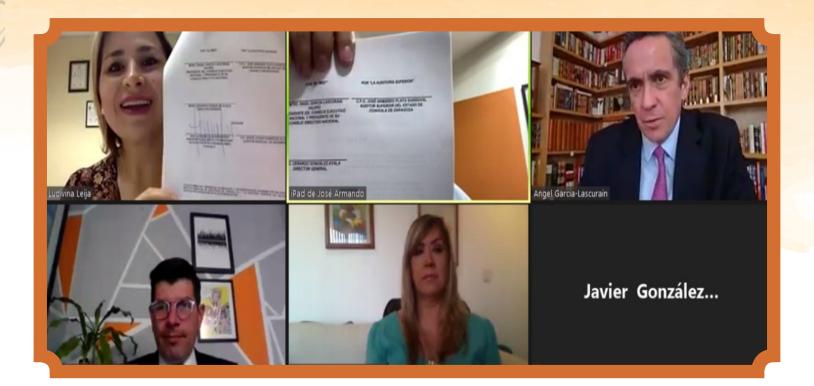
**Resumen:** Se firmó el Convenio de Coordinación y Colaboración entre la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) y el Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, AC. (IMEF), con el objetivo de proporcionar elementos y contenidos que sirvan para la generación de programas de capacitación.

**Palabras clave:** Capacitación, colaboración, convenio, coordinación, cursos, institución.

**Abstract:** The Coordination and Collaboration Agreement was signed between the Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) and the Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, AC. (IMEF), with the aim of providing elements and content that serve for the generation of training programs.

**Keywords:** Training, collaboration, agreement, coordination, courses, institution.





En las labores de gestión, es bien sabido que se pueden alcanzar grandes resultados bajo esquemas de coordinación y colaboración entre entidades públicas y privadas con objetivos afines. Dichos esquemas, propician el intercambio de conocimientos y elementos entre las instituciones y sus colaboradores, quienes contribuyen para la obtención de dichos objetivos planteados.

Bajo la anterior premisa, el pasado 25 de marzo del presente, el Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, A.C. (IMEF) y la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) tuvieron a bien signar un convenio de coordinación y colaboración, a través de sus representantes: el Mtro. Ángel García-Lascuráin Valero, Presidente del Consejo Ejecutivo Nacional y Presidente de su Consejo Directivo Nacional y el Mtro. Gerardo González Ayala, Director General, ambos por parte del IMEF, el C.P.C. José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Lic. Jesús Javier González Alcázar, Auditor Especial de Desempeño de la ASEC y por la Dra. Ludivina Leija Rodríguez, Presidente del Consejo Directivo Local del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, A.C. Capítulo Coahuila Sureste, fungiendo como testigos.

Dicho convenio establece las bases generales para las líneas de trabajo y actividades conjuntas entre ambas instituciones, la ASEC y el IMEF, con el fin de proporcionar elementos y contenidos que sirvan para la generación de programas de capacitación. Entre estas actividades de coordinación y colaboración para el cumplimiento de lo dispuesto en el instrumento, se tienen las siguientes:

- •Brindar cursos y capacitaciones virtuales con los que cuenta la ASEC en materia de Contabilidad Gubernamental, Disciplina Financiera, Responsabilidades Administrativas, Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, Presupuestación basada en Resultados, Armonización Contable, entre otros;
- •Realizar una debida difusión de los cursos y capacitaciones, así como designar coordinadores regionales por parte del IMEF:
- Facilitar los procesos de registro, atención y soporte de usuarios por parte de la ASEC;
- •Colaboración entre ambas instancias para la actualización y diversificación de material educativo;
- •Entre otras actividades.

Con este instrumento, ambas instituciones reafirman su compromiso hacia la comunidad de profesionistas, para promover el desarrollo y especialización en temas inherentes a la función pública.









Blvd. Los Fundadores 7269, Col. Ampliación Mirasierra. Saltillo, Coahuila. CP 25016 (844) 171 70 00

