Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c3

PRIMERA PARTE

LOS RECURSOS

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Guillermo LECONA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Origen y evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* III. *Limitaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* IV. *Propuestas para rediseñar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nació como resultado de la problemática en el ejercicio de las facultades concurrentes en materia tributaria de los órdenes de gobierno, producto del diseño constitucional establecido desde la adopción del modelo federal en nuestro país en 1824 y mantenido en la Constitución de 1917.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace formalmente en 1980, y es el primer arreglo institucional entre los tres órdenes de gobierno, diseñado como un "sistema nacional", para atender una problemática común, que requería la participación coordinada de los mismos y un esquema de gobernanza *ad hoc* para su operación. Como se analizará en este ensayo, este sistema nacional no fue creado a raíz de una reforma constitucional, sino a través de un esquema consistente en el acuerdo de voluntades entre dichos órdenes de gobierno, en el marco institucional establecido a nivel de una ley que, sin ser considerada formalmente una "ley general", reúne las características para ser considerada como tal.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puede ser considerado como el primer antecedente de los diferentes "sistemas nacionales" que fueron creados en las décadas subsecuentes, todos ellos a través de sendas reformas constitucionales y la expedición de las respectivas leyes generales. Cabe destacar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal guarda una estrecha relación con los demás sistemas nacionales, particular-

mente los que guardan relación con los recursos públicos, y, en general, con el financiamiento de esos sistemas.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que originalmente fue creado para resolver la problemática de la doble tributación, y posteriormente reformado para intentar una mejor distribución de los recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno, requiere ser revisado a la luz de las necesidades actuales. Lo anterior, puesto que el Sistema ha generado una concentración excesiva en el ejercicio de las potestades tributarias por parte de la Federación, una dependencia desmedida de los gobiernos subnacionales por recibir transferencias de recursos desde el centro, así como un diseño hacendario en su conjunto, que hace inoperante el federalismo y desincentiva el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de política pública y la rendición de cuentas.

A continuación, se profundiza en el análisis del origen y evolución del sistema, las razones por las cuales se estima que este se ha agotado, así como propuestas generales para su rediseño.

II. Origen y evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

1. *Las facultades tributarias concurrentes*

La Constitución de 1917 no distribuye puntualmente las competencias en materia tributaria entre la Federación y las entidades federativas, sino únicamente establece ciertas materias reservadas a la Federación (por ejemplo, en materia de comercio exterior) y a los municipios (por ejemplo, el impuesto predial), así como otras prohibidas para las entidades federativas (por ejemplo, entrada o salida de mercancías); pero por regla general los órdenes de gobierno pueden establecer tributos en la mayoría de las materias.

Desde la Constitución de 1824 se adoptó el modelo norteamericano de concurrencia en materia tributaria, conforme al cual es necesario que los órdenes de gobierno no se encuentren limitados en las materias mediante las cuales puedan gravar, con el objetivo de contar con los recursos necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos.[1]

[1] No obstante, desde 1824 hasta 1868 se expidieron algunas leyes de clasificación de rentas para distribuir ciertas competencias tributarias. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 328-337.

Lo anterior se ve reflejado en los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales, conforme a los cuales existe una amplia libertad de configuración legislativa en materia tributaria. Dichos dispositivos han sido reiteradamente interpretados como la base de las potestades tributarias concurrentes entre la Federación y los estados.[2]

La doctrina y la jurisprudencia mexicanas inicialmente hicieron suya la interpretación adoptada para el modelo norteamericano;[3] sin embargo, la realidad de nuestro país exacerbó los problemas de doble tributación,[4] por lo que en dichas fuentes del derecho comenzaron a establecerse criterios para tratar de delimitar las potestades tributarias de los dos órdenes de gobierno, con una tendencia a restringir las facultades de los estados.

La Suprema Corte consideró que los estados no están facultados para gravar materias que son de competencia federal; por ejemplo, en materia de petróleo, minas, vías generales de comunicación e instituciones de crédito, bajo la argumentación de que si el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias, cuenta también con la atribución privativa de gravar las mismas. De lo contrario, los estados podrían hacer nugatorias tales competencias si decidieran gravar las mismas en el ámbito local. Lo anterior, de acuerdo con el principio relativo de las facultades implícitas que derivan de la Constitución.[5]

A partir de la incorporación de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en 1942, la cual prevé las potestades tributarias privativas del Congreso de la Unión, no es sostenible dicha interpretación, puesto que si el Constituyente decidió enlistar cuáles son las potestades tributarias exclusivas del Congreso de la Unión, todas aquellas que no se encuentren comprendidas en la

---

[2] Véase IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 151-156, primera parte, p. 149.

[3] Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", *Ensayos sobre la propiedad,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 409-455.

[4] Al respecto, Tena Ramírez señala que la posición de Ignacio Vallarta, en línea con las ideas de Hamilton, Madison y Story: "implantaba la anarquía en materia fiscal, pues si en Estados Unidos la prudencia legislativa, dirigida por los electores en los comicios, podía servir para no extenuar las fuentes gravadas por ambas jurisdicciones, en México la codicia de la Federación y la pobreza de los estados iban a competir en la exacción de los impuestos dobles". Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 330 y 331.

[5] Esta interpretación es cuestionable, porque existen materias previstas en la Constitución cuyo alcance es muy amplio; por ejemplo, el comercio que, si bien es competencia de la Federación legislar en dicha materia, no puede soslayarse que el concepto incluye una gran cantidad de actividades y transacciones que no escapan de la competencia local.

misma (o expresamente estén previstas en otro precepto constitucional) se entenderá que forman parte del bloque de potestades concurrentes —excluyendo las que están prohibidas a los estados en los artículos 117 y 118 constitucionales—.

Lo anterior ha sido reconocido por diversas jurisprudencias y tesis posteriores, de las cuales se desprende que al no estar constitucionalmente delimitadas claramente cuáles son las potestades tributarias de cada uno de los órdenes de gobierno (salvo las que están reservadas a la Federación y a los municipios, así como aquellas prohibidas a los estados), su determinación en la práctica ha sido el resultado de la interpretación jurisdiccional y los acuerdos fiscales a los que se han llegado, dependiendo de la etapa histórica correspondiente.

Después de haber experimentado el caos que generaba la interpretación sin límites a la concurrencia tributaria de los órdenes de gobierno, se pasó a otra etapa, en la que jurisprudencialmente se determinó un sesgo a favor de la Federación en los términos descritos anteriormente, lo cual no resolvió el problema de la doble tributación (que incluso potencialmente podría llegar a complicarse aún más si los congresos locales establecieran contribuciones a nivel municipal sobre materias gravadas por la Federación y el propio Estado) y exacerbó las diferencias entre el gobierno nacional y los estados. Lo anterior generó la necesidad de encontrar soluciones, para lo cual se convocaron las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales en 1925, 1933 y 1947.[6]

2. *El nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su evolución*

En la primera Convención Nacional Fiscal de 1925 se expuso la necesidad de reformar la Constitución para distribuir las potestades tributarias entre la Federación y los estados, incluso considerando la posibilidad de prever el reparto con una parte de la recaudación obtenida a través de algunas contribuciones. Así, de los ingresos recaudados por el orden de gobierno, al cual se le atribuía la competencia correspondiente, una parte podía asignarse a los demás órdenes de gobierno. En este sentido, se planteó un primer esquema de participaciones federales y estatales en materia de coordinación fiscal. No obstante, dicha convención no logró que el resultado de sus tra-

[6] Para conocer mayores detalles sobre las convenciones nacionales fiscales, véase Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

bajos se reflejara en una reforma al marco jurídico ni el establecimiento de algún acuerdo concreto para solucionar la problemática tributaria.

Después del fracaso de la primera Convención, en 1933 se llevó a cabo una segunda, en la cual se discutió con mayor profundidad un esquema fiscal bajo el cual, por un lado, se atribuyeran de manera específica algunas potestades tributarias a los órdenes de gobierno federal y estatal, y, por el otro, que ambos órdenes de gobierno participaran de los ingresos obtenidos de la recaudación correspondiente sobre materias en las que ambos órdenes de gobierno mantuvieran competencias concurrentes o cuando así lo dispusiera expresamente la Constitución.

Como resultado de esta convención, mediante reforma constitucional de 1934[7] al artículo 73, fracción X, de la Constitución, se estableció por primera vez el modelo de participaciones en la recaudación de ingresos federales (coloquialmente denominadas "participaciones federales") por parte de los estados. Al efecto, se amplió la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica y del trabajo.[8] Esta reforma representa el primer antecedente de la coordinación fiscal, al establecer el esquema de participaciones federales y el requisito del acuerdo de voluntades entre los órdenes de gobierno para la distribución de los ingresos obtenidos de la recaudación correspondiente.

En 1942, la reforma constitucional al artículo 73[9] incorporó la fracción XXIX —que a su vez fue adicionada con el inciso g en 1949—,[10] que otorga al Congreso de la Unión la facultad, que está vigente actualmente, relativa a legislar en materia de ciertas contribuciones, incluyendo los impuestos especiales, así como el derecho de las entidades federativas a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine.

La reforma constitucional de 1942 incorporó una nueva regla de distribución de competencias tributarias entre la Federación y los estados, al establecer facultades privativas para la primera. Adicionalmente, creó una subcategoría de estas contribuciones —los impuestos especiales—, los cuales

---

[7] Decreto que reforma la fracción X, del artículo 73, de la CPEUM. (Facultades del Congreso), *Diario Oficial de la Federación*, 18-01-1934.

[8] En la parte final de la citada fracción se añadió: "…En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, *participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden*" (énfasis añadido).

[9] Decreto que modifica los artículos 73 y 117 de la CPEUM, [*DOF*] 24-10-1942.

[10] Decreto que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM, [*DOF*] 10-02-1949.

quedan sujetos al esquema de participaciones federales, introducido inicialmente en 1934 respecto a las contribuciones relativas a la energía eléctrica.[11]

Esta disposición constitucional, si bien establece un esquema de coordinación en ciertas materias, que anteriormente eran consideradas potestades tributarias concurrentes, tuvo un claro sesgo centralista, al otorgar la potestad de determinar la distribución sobre dicha recaudación al propio Congreso de la Unión mediante la expedición de una ley federal, a diferencia del esquema de la reforma de 1934, que lo sujetaba al acuerdo de voluntades.

Por otro lado, a través de la reforma se dispuso que los municipios también tuvieran derecho a participar sobre la recaudación en los ingresos provenientes del impuesto sobre energía eléctrica, conforme a los porcentajes que determinen las legislaturas locales, lo cual claramente fue una decisión coyuntural el que solamente se previeran dichos ingresos, y que sean los congresos estatales los que deben determinar los porcentajes de participación correspondientes. En este sentido, el Constituyente decidió no dejar al arbitrio de los estados la decisión de participar de dichos ingresos a los municipios, pero sí les otorgó el margen de decidir en qué proporción.

Finalmente, la reforma constitucional de 1942 incorporó otro cambio relevante, al establecer una nueva restricción a los estados, al prohibirles "gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".[12] Así, nuevamente se estableció una facultad en favor de la Federación, pero en este caso para constituir las bases conforme a las cuales las legislaturas locales pueden prever gravámenes en la materia. Conforme a lo anterior, puede considerarse que se conservó en parte la potestad concurrente, pero con prevalencia en las facultades de la Federación respecto a los estados.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 se abandonó la idea de distribuir las potestades tributarias entre los órdenes de gobierno. La Secretaría de Hacienda federal impulsó el modelo de coordinación, partiendo del reconocimiento de las potestades tributarias concurrentes en la mayoría de las materias (excluyendo por un lado las potestades privativas de la Federación previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y, por el otro, las materias prohibidas a los estados en los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento). Así, mediante el acuerdo de dichos órdenes de gobierno se establecería la forma en que éstos (y los municipios) participarían de los in-

[11] Esta misma reforma constitucional modificó la fracción X; en consecuencia, se limita a establecer la facultad del Congreso de la Unión a legislar en varias materias, omitiendo la mención al esquema de participaciones federales (el cual fue trasladado a la fracción XXIX).

[12] CPEUM, artículo 117, fracción IX, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 1942, y últimas reformas *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

gresos obtenidos por las contribuciones recaudadas por los distintos órdenes de gobierno.

El resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal fue la expedición de un marco jurídico que dio nacimiento a la coordinación fiscal en nuestro país.[13] El nuevo orden jurídico constituyó un avance significativo para encontrar soluciones a los problemas de doble o múltiple tributación. No obstante, no logró su aplicación plena en todos los estados de la república: sólo quince estados —de 29 existentes en aquella época— suscribieron con la Secretaría de Hacienda los convenios de coordinación fiscal, en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Incluso en 1953 se expidió la ley para otorgar mayores participaciones federales en impuestos, distintos al mencionado, si los estados suscribían el convenio.[14]

Para incentivar a los estados a coordinarse fiscalmente, en 1970 se reformó la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, para establecer un nuevo impuesto (sobre artículos de lujo), incrementar las participaciones federales, y se introdujeron cambios para descentralizar la administración y fiscalización del impuesto. Con ello, paulatinamente se fueron incorporando más estados al esquema de coordinación fiscal. En este esquema, las participaciones federales distribuidas a los estados constituían una mínima parte de sus respectivos ingresos. Por ejemplo, en 1971 representó solamente el 7.13% del total de sus ingresos brutos, y llegó a 12.03% en 1977.[15]

Este primer sistema de coordinación fiscal, además de prever la descentralización en la administración de las contribuciones, incluyó participaciones de los estados respecto a 27 contribuciones de la Federación, de las cuales 14 provenían de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y 13 derivaban del mandato establecido en diversas leyes federales. En este último caso, las reformas a las leyes correspondientes fueron incorporando la participación de los ingresos recaudados correspondientes sin necesidad de celebrar convenios, pero estableciendo en cada ley las reglas y procedimientos correspondientes para fijar y pagar las participaciones.

---

[13] Se expidieron las leyes del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1948); que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948); de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados (1953), y que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1954).

[14] Núñez Jiménez, Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, pp. 90 y 91.

[15] *Ibidem*, pp. 92 y 93.

Después de las tres convenciones nacionales fiscales y del primer modelo de coordinación fiscal establecido a través de las leyes anteriormente descritas, se llegó a un acuerdo en 1978 entre los gobiernos locales y el federal, que persiste hasta nuestros días: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el cual comprende la eliminación de la doble tributación, mediante la renuncia de los gobiernos locales a una parte de sus potestades tributarias a cambio de recibir transferencias de recursos provenientes de la recaudación efectuada por el gobierno federal. Así, en enero de 1980 entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal,[16] vigente hasta la fecha, la cual fue el producto de la larga discusión descrita entre la Federación y los estados sobre sus respectivas competencias tributarias.

Desde el punto de vista constitucional, es muy interesante analizar el sustento del sistema nacional de coordinación fiscal, ya que este no deriva de alguna disposición expresa en la Constitución federal. Es decir, el Congreso de la Unión no cuenta con una facultad para legislar las potestades tributarias concurrentes ni existe disposición constitucional que prevea la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en esta materia.

Por lo anterior, debe destacarse la solución encontrada mediante un esquema en ese entonces muy novedoso y al mismo tiempo pragmático: el establecimiento del sistema con base en el acuerdo entre los órdenes de gobierno, a través de la suscripción de convenios de coordinación.[17]

En este sentido, la coordinación fiscal funciona con base en una ley federal que prevé un esquema tributario al cual pueden voluntariamente adherirse las entidades federativas a través de la suscripción del convenio correspondiente, que les permite acceder a la recepción de participaciones sobre la recaudación que realice la Federación —auxiliándose de las propias entidades federativas—, lo cual les garantiza un ingreso cierto, a cambio de que dejen de utilizar su potestad tributaria sobre las contribuciones que son objeto de la referida coordinación.

Así, las entidades federativas y la Federación están obligadas a coordinarse en virtud de la suscripción de los convenios respectivos, mas no por algún mandato previsto en la Constitución ni en virtud de una ley general que así los obligue.

---

[16] Cabe señalar que el capítulo de dicha ley, que regula los organismos rectores de la coordinación fiscal entró en vigor en 1979, un año antes de la vigencia del resto de la ley. Decreto por el que se expide la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-1978.

[17] Para entender la evolución de estos convenios es relevante la siguiente jurisprudencia: COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO CON BASE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE. (Tesis 2a./J. 25/2010).

Otro aspecto relevante que se ha de considerar es el esquema de gobernanza establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.[18] A través de diversos órganos colegiados, integrados por la representación del gobierno federal y de las 32 entidades federativas, se toman decisiones, se da seguimiento permanente a la operación del sistema, se resuelven diferendos y se proporciona apoyo técnico. Los organismos respectivos son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal.

Asimismo, se prevé un mecanismo jurisdiccional, a través del cual la Suprema Corte de la Justicia de la Nación puede resolver diferendos entre la Federación y las entidades federativas sobre la declaratoria mediante la cual se considere que una entidad federativa deja de estar adherida al Sistema; incumplimientos de la Secretaría de Hacienda a las disposiciones legales y convenios de coordinación, así como la coordinación en materia de derechos.[19]

III. Limitaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con base en la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, constituyó un parteaguas en el diseño del federalismo fiscal en México al permitir atender la problemática que se deriva de las potestades tributarias concurrentes y simplificar el sistema fiscal en su conjunto.

Sin embargo, en las siguientes décadas el modelo fue mostrando sus limitaciones, tanto por la diversidad de las circunstancias, problemáticas y capacidades existentes entre las entidades federativas —y entre sus municipios—, como por la propia evolución económica, política y social del país, lo que hizo necesario realizar ajustes al sistema.

En particular, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no generó incentivos adecuados para que las entidades federativas y los municipios mantuvieran y ampliaran sus niveles de recaudación, haciéndose cada vez más dependientes de las transferencias de las participaciones federales —y

[18] Cabe destacar que los órganos de gobernanza del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal iniciaron su funcionamiento en 1979, conforme a los transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal.

[19] Artículos 10-B, 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

como se verá a continuación, de las cada vez más crecientes transferencias de recursos federales—.

Cabe señalar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue concebido como la solución a las potestades tributarias concurrentes, mas no previó un diseño federal hacendario integral que contemplara una adecuada distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, con el consecuente arreglo institucional al gasto público, y mucho menos sobre la regulación del endeudamiento público y otras obligaciones de carácter financiero (como los proyectos público-privados y los sistemas de pensiones), aspectos que en su conjunto y desde nuestro punto de vista conforman el federalismo hacendario.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue reformado principalmente en las décadas de los noventa y las dos primeras del presente siglo, con el objetivo de paliar sus deficiencias en materia tributaria, y si bien se realizaron reformas importantes para descentralizar competencias y recursos públicos, estas no fueron parte formalmente del referido sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, y al estar previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, se analizarán las limitaciones del régimen de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

1. *Las aportaciones federales para entidades federativas y municipios*

La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997,[20] que adicionó un capítulo V para prever las aportaciones federales a las entidades federativas y los municipios, constituyó un esfuerzo por fortalecer a los gobiernos subnacionales en un entorno político, económico y social complejo.

En esta reforma, se institucionalizaron algunos mecanismos presupuestarios correspondientes a varios procesos de descentralización, y se establecieron otras materias, cuya responsabilidad se transfirió, junto con los recursos correspondientes —incluyendo en algunos casos los recursos humanos—, a las entidades federativas.

Cabe destacar que esta reforma puesta a consideración del Congreso de la Unión, junto con el paquete económico para el ejercicio fiscal de 1998, se desarrolló en un entorno político y económico muy complejo, en el que los partidos de oposición habían obtenido por primera vez la mayoría en la Cá-

[20] Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación,* 29-12-1997.

mara de Diputados; además, existía una gran exigencia de los mismos, de las entidades federativas y de la sociedad en general, que impulsaban un mayor equilibrio entre poderes y niveles de gobierno. Lo anterior representó una reforma muy importante para ese momento, que se tradujo en el inicio de una etapa en la que los gobiernos subnacionales fueron sustancialmente fortalecidos en sus finanzas.

Desde nuestro punto de vista, el principal defecto de la reforma fue que en su implementación no había un esfuerzo bien planeado y continuo de fortalecimiento institucional en las entidades federativas y municipios que garantizara los instrumentos institucionales y los recursos humanos capacitados para tener una administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, mediante el control, la evaluación y rendición de cuentas efectiva.

Por otro lado, esta reforma, que originalmente se pensó sería transitoria, en tanto se fortalecían las instituciones locales, se volvió permanente (incluso ha sido incorporado este concepto a nivel constitucional —artículo 79—). Es decir, esa etapa transitoria serviría para dotar a los gobiernos subnacionales de mayores recursos, pero manteniendo el control por parte de la Federación en tanto aquéllos desarrollaran las capacidades necesarias para que estos recursos se convirtieran eventualmente en participaciones federales —y así los gobiernos subnacionales decidieran libremente su destino y se convirtieran en recursos locales una vez que les fueran transferidos—. Ello nunca ocurrió, y las coyunturas políticas han evitado tener una discusión profunda sobre el esquema óptimo del pacto fiscal para nuestro país.

En este orden de ideas, las aportaciones federales son una figura intermedia entre las participaciones y los recursos federales, que hasta antes de la reforma eran transferidos a las entidades federativas y a los municipios (subsidios y convenios de descentralización). Las participaciones son recursos recaudados por la Federación —en virtud del sistema nacional de coordinación fiscal—, que una vez que se entregan a las entidades federativas y, por conducto de ellas, a los municipios, son libremente asignadas y destinadas a los gastos públicos locales, conforme lo apruebe el congreso estatal o el respectivo ayuntamiento. Por su parte, la segunda categoría de recursos señalados se otorgaban —y se siguen transfiriendo— a través de subsidios, y de convenios, donde se fijan destinos y reglas para su ejecución y control, pero que están siempre sujetos a su disponibilidad y aprobación para tal fin, año con año, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a la discrecionalidad de la dependencia o entidad paraestatal federal de otorgarlos en los términos del programa correspondiente.

Las aportaciones federales[21] no son recursos de libre disposición por parte de los gobiernos subnacionales, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece su destino específico, que no puede ser cambiado por los congresos estatales; sin embargo, dichos órdenes de gobierno tienen garantizada su recepción, puesto que la propia ley establece la obligación que tiene la Federación de proporcionarlos, incluso estableciendo, en la mayoría de los fondos que conforman el Ramo 33, fórmulas para calcular su monto y distribución, incluyendo, en ciertos casos, los plazos de entrega a los municipios por parte de los estados.

Por lo anterior, las aportaciones federales dan amplia certeza, por un lado, a las entidades federativas y a los municipios, sobre los recursos para su ejercicio fiscal, y, en el caso de la Federación, de que los recursos federales serán destinados a los fines específicos previstos, que serán aplicados en términos de las reglas correspondientes y con mecanismos de seguimiento, control, fiscalización y transparencia homogéneos.

Si bien el espíritu de la introducción de las aportaciones federales como un instrumento de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales se considera acertado, en la práctica se ha convertido en un mecanismo que centraliza el diseño del pacto fiscal y del federalismo en su conjunto, en virtud de que los gobiernos subnacionales se convierten en meros ejecutores de políticas públicas y de los presupuestos determinados desde el centro, sin que los órdenes de gobierno participen en las decisiones correspondientes, en atención a las necesidades concretas de los habitantes de sus respectivas entidades federativas y de los municipios.

Asimismo, contribuye a que los gobiernos subnacionales no incrementen su propia recaudación, ya que los servicios públicos que son de su responsabilidad, directa o concurrente, son financiados desde la Federación, sin que tengan el incentivo a recaudar recursos para tales fines, puesto que los reciben "en automático" desde el centro.

2. *Reformas tributarias al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

Durante el periodo de los gobiernos divididos en México (1997-2018),[22] se realizaron esfuerzos adicionales para perfeccionar el Sistema Nacional de

[21] APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. (Tesis P./J. 8/2000). HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. (Tesis P./J. 9/2000).

[22] Para profundizar en el análisis de los gobiernos divididos en México y su influencia específica en el diseño del pacto fiscal, puede acudirse a los siguientes autores: Casillas

Coordinación Fiscal. Sin embargo, fueron más bien coyunturales, sin lograr reformas integrales que resolvieran las limitaciones del Sistema y los demás aspectos del federalismo hacendario (gasto, deuda y otras obligaciones financieras), que requerían atención.

En primer lugar, se intentó resolver la problemática existente sobre la práctica de algunas entidades federativas de no entregar (o hacerlo tardíamente) las participaciones que correspondían a los municipios. Así, en las reformas de 1999[23] y 2003[24] se establecieron reglas para publicar los calendarios de entrega, el porcentaje y el monto estimado de participaciones federales; las fórmulas y variables utilizadas para determinar los fondos de participaciones; la información relativa a la evolución de la recaudación federal participable; el importe de las participaciones entregadas de cada fondo y los ajustes realizados durante el año, así como el pago de intereses por la transferencia extemporánea de las participaciones y la publicación del listado de las entidades federativas que incumplieran con los plazos de entrega.

Como puede advertirse, las reformas citadas denotan la existencia de discrecionalidad y abusos cometidos en la ministración de las participaciones otorgadas a los gobiernos subnacionales, lo cual, nuevamente, evidencia un diseño institucional deficiente del Sistema y la necesidad de sobrerregularlo ante la ausencia de reglas eficaces que garanticen un funcionamiento adecuado.

Además, se trató de reformas muy puntuales que no abordaron temas torales sobre las fórmulas de distribución de las participaciones ni mecanismos que fortalecieran a los gobiernos subnacionales; por ejemplo, a través de esquemas de transferencias no lineales que promuevan el incremento de los ingresos de los gobiernos subnacionales para fomentar, de manera decidida, su crecimiento económico, y que, al tiempo de fijar mecanismos de apoyo a los gobiernos subnacionales menos desarrollados, establecer incentivos adecuados para fomentar su actividad económica y que no permanezcan en situación de rezago.

Ortega, Carlos Enrique, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 14-16; Casar, María Amparo, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, II semestre de 2013, pp. 219-263.

[23] Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-1999.

[24] Decreto por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 14-07-2003.

Lo anterior intentó atenderse en 2007, a través de una iniciativa de reforma con una visión más integral para fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los fondos de aportaciones federales y la regulación adicional en materia de gasto público y rendición de cuentas.[25] Los objetivos eran hacer frente a la necesidad de los tres órdenes de gobierno, de obtener mayores recursos de nuevas fuentes de ingresos, una mayor eficiencia y eficacia del gasto público y un replanteamiento de las relaciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno.

La iniciativa hacía énfasis en que los recursos administrados por las entidades federativas eran en un 90% transferencias del gobierno federal (aproximadamente 41% por participaciones; 41% por aportaciones federales; 3.5% por convenios de descentralización; 3% por ingresos excedentes, y 1% de programas de financiamiento) y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, el 10%. La iniciativa incluyó reformas a las leyes de Coordinación Fiscal y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como la abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. La reforma fue aprobada en septiembre del mismo año, y entró en vigor en 2008.[26]

Del análisis del proceso parlamentario y del desenlace de la reforma —la iniciativa fue modificada significativamente, y el decreto aprobado por el Congreso fue impugnado a través de una acción de inconstitucionalidad—, se puede concluir que efectivamente se trató de un proceso intenso de negociación en el que las fuerzas políticas —ninguna contaba con mayoría por sí sola— tuvieron que ceder y encontrar puntos de coincidencia para que se aprobara. No obstante, el resultado fue una reforma de alcances limitados que no logró la reconfiguración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ni la integralidad de la misma, atendiendo los aspectos de gasto público, deuda y otras obligaciones financieras.

Las principales modificaciones, incluyendo los ajustes realizados por el Congreso, fueron: la posibilidad de establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios, que no sean de competencia privativa de la Federación; el impuesto federal a la venta final de gasolinas y diésel; la eliminación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos; el ajuste de las fórmulas de algunas transferencias

---

[25] Iniciativa de DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN, DEROGAN Y ABROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES, PARA FORTALECER EL FEDERALISMO FISCAL, *Gaceta Parlamentaria*, año X, número 2280, 21 de junio de 2007.

[26] DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN, DEROGAN Y ABROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS Y DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, *Diario Oficial de la Federación*, 21-12-2007.

federales, para incentivar la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales, así como la creación del Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

El Ejecutivo federal justificó la abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos señalando que el objetivo era incentivar a las entidades federativas a que ellas mismas establecieran sus propias contribuciones sobre dicho impuesto. Los diputados modificaron la iniciativa para adelantar la abrogación de la ley federal al 1o. de enero de 2012 (la iniciativa proponía hasta 2014), sin perjuicio de que se suspendiera el cobro del impuesto federal cuando las entidades federativas establecieran su propio impuesto.

El resultado de esta reforma ha sido la caída en los ingresos de las entidades federativas por este concepto, puesto que diversos estados estimaron que era más rentable políticamente eliminar el impuesto. Este es un claro ejemplo de cómo los incentivos de los actores políticos terminan definiendo, en muchas ocasiones, aspectos muy relevantes del arreglo hacendario, prevaleciendo los aspectos políticos de corto plazo sobre un diseño con enfoque integral de lo que debería ser el modelo óptimo del pacto fiscal.

Por otro lado, los cambios a las fórmulas para determinar la asignación de los fondos de participaciones no afectaron el monto de las transferencias que cada entidad federativa recibió hasta el ejercicio fiscal 2007. Es decir, las nuevas fórmulas de distribución aplicaban exclusivamente sobre las cantidades que excedieran el valor nominal de las transferencias de 2007, por lo que ninguna entidad federativa recibiría menos de lo percibido en dicho año. Si bien esto fue un arreglo pragmático para que se aprobara la reforma, el resultado no fue que se incrementara la recaudación de manera directa, como consecuencia de la reforma, ni incentivó a los gobiernos subnacionales a incrementar decididamente su propia recaudación.

Por otro lado, en 2013 se realizó una nueva reforma para el fortalecimiento del federalismo fiscal, en términos de los ejes de la reforma hacendaria prevista como uno de los compromisos del denominado "Pacto por México", acuerdo suscrito por las principales fuerzas políticas de esa época para realizar una serie de reformas estructurales en diversos ámbitos de la economía y la política. Dicha reforma se justificó sobre la base de "adecuar el federalismo hacendario a la realidad nacional". En este sentido, la reforma buscó incrementar la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, fortaleciendo los incentivos recaudatorios que se reflejan en los fondos de participaciones federales. Adicionalmente, se reformaron las reglas para la distribución y el destino de algunos fondos de aportaciones federales y

promover un mejor resultado en el ejercicio de los recursos, mayor transparencia y más certeza sobre su cálculo y repartición para facilitar la planeación en las entidades federativas y los municipios.

En este marco, se incluyeron disposiciones para apoyar a los municipios y poder contar con finanzas públicas sanas, a través de esquemas de estímulos dirigidos a garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y al fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial. Asimismo, se establecieron reglas para cuantificar de manera más puntual los recursos efectivamente cobrados por parte de las entidades federativas y municipios.

En cuanto a la fórmula del Fondo de Fomento Municipal, esta se modificó para incentivar a las entidades federativas y lograr asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de elevar su eficiencia.

Si bien esta reforma, a diferencia de las anteriores realizadas durante el periodo de los gobiernos divididos, tuvo cambios importantes para introducir criterios que fomentaron la actividad económica y estimularon la recaudación, no logró cambiar la situación imperante relativa a la amplia dependencia de los gobiernos subnacionales con relación al centro en materia tributaria que ocasiona el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo anterior, porque esta reforma, si bien abordó algunos aspectos de regulación de las transferencias intergubernamentales, nuevamente, no adoptó un enfoque integral que contemplara los demás componentes del federalismo hacendario —gasto, deuda y otras obligaciones financieras— que lograran cambiar la dinámica de centralización de las potestades tributarias y la excesiva dependencia a las transferencias de recursos desde la Federación.

Debe resaltarse que esta reforma se llevó a cabo a la par de otras reformas estructurales que fueron aprobadas en esa época —por ejemplo, en materia energética,[27] educativa, de telecomunicaciones, etcétera—, situación que volvió más compleja la negociación de la reforma en estudio, al tener que realizar concesiones en ésta para lograr la aprobación de aquéllas, y viceversa. Además, no debe perderse de vista que bajo la lógica imperante en los gobiernos divididos, entran en juego en cualquier proceso de reforma fiscal otros

[27] En esta reforma se incluyeron disposiciones específicas que modificaron el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como la reconfiguración de la recaudación federal participable con el 80.29% de los ingresos petroleros, entre otros conceptos; las reglas de distribución del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios correspondiente a gasolina; el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos; la prohibición de imponer gravámenes en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos correspondientes.

factores, como los electorales, y presiones muy importantes de diversos grupos de interés, como los sectores privado y social, sindicatos, etcétera.

En adición a las reformas citadas a la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes anuales de ingresos de la Federación han sido también utilizadas para introducir reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dichas reformas se explican porque, desde el ángulo de la negociación política, reiteradas veces es de mayor facilidad introducir un cambio en las leyes de ingresos que en las leyes específicas en la materia. El resultado es que algunas disposiciones fueron eventualmente incorporadas al marco jurídico permanente o eliminadas una vez que cumplieron su objetivo, y, en otras ocasiones, las disposiciones se mantienen año con año, para evitar reabrir la discusión y la eventual concesión en la negociación y poder mantener la disposición en cuestión.

Entre otros ejemplos de este tipo de disposiciones encontramos las siguientes: a) la exclusión de la recaudación federal participable del derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo en 1999;[28] b) la posibilidad de que, sin que se considerara una contravención a los convenios de coordinación fiscal, las entidades federativas pudieran legislar sobre impuestos sobre ingresos, así como a las ventas y la prestación de servicios de personas físicas, en 2002;[29] c) el establecimiento de vías de comunicación con peaje que se construyeran por los gobiernos subnacionales en donde existían vías federales en 2003;[30] d) la realización de un estudio en el que se mostrara un diagnóstico integral de la situación, en 2005 de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno;[31] e) múltiples obligaciones de información para transparentar la distribución de participaciones a los gobiernos subnacionales, así como diversos estímulos y beneficios en materia tributaria.

3. *Deficiencias actuales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para la operación efectiva del sistema federal*

Como se ha expuesto, se han realizado diversas reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fortalecer a los gobiernos subnacio-

---

[28] Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, artículo 4, fracción II, *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-1998.

[29] Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, séptimo transitorio, *Diario Oficial de la Federación,* 1-01-2002.

[30] Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, artículo 38, *Diario Oficial de la Federación,* 30-12-2002.

[31] Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, artículo 30, *Diario Oficial de la Federación,* 27-12-2006.

nales en cuanto a sus fuentes de ingresos, y, de manera paralela, se fueron introduciendo algunos cambios para incentivar la recaudación local y transparentar tanto la distribución de dichos recursos entre los gobiernos subnacionales como la información generada por éstos que se utiliza para calcular algunos de los fondos del sistema nacional de coordinación fiscal; finalmente, para introducir un mecanismo de transferencias de recursos federales, adicionales a las participaciones federales, que fortalecieran la capacidad de gasto público de los gobiernos subnacionales.

No obstante, los resultados están lejos de lograr un diseño óptimo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ejemplo, no se ha logrado tener los incentivos adecuados para que los gobiernos subnacionales incrementen su recaudación de ingresos propios; siguen dependiendo de manera casi total de las transferencias de recursos de la Federación. A su vez, se mantienen los incentivos perversos, es decir, que los gobiernos subnacionales continúen recibiendo transferencias bajo una lógica redistributiva, sin incentivarlos a promover su propio crecimiento y no quedar de manera permanente en el rezago económico.

Adicionalmente, identificamos la ausencia de reformas que impulsen el involucramiento de la ciudadanía en la construcción de un sistema vigoroso donde se puedan vincular sus obligaciones tributarias con su derecho a recibir bienes y servicios públicos de calidad y con oportunidad, lo cual generaría incentivos adecuados para alinear los intereses de los actores políticos con las necesidades de la población; fortalecería la rendición de cuentas, y en última instancia, el sistema democrático.

IV. Propuestas para rediseñar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

1. *La redistribución de competencias entre los órdenes de gobierno*

Un diseño institucional adecuado y eficiente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debería incluir el marco tributario, el presupuestario y el de deuda pública, así como otras obligaciones financieras, en el marco de un diseño integral de federalismo hacendario. Dicho diseño, sin lugar a dudas, está directa y estrechamente asociado a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno federal y locales. Es decir, en primer lugar, debería tenerse una discusión sobre la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, para, posteriormente, diseñar el sistema de coordinación fiscal (hacendario en sentido amplio) acorde a las responsabilidades de cada uno.

La distribución de competencias de manera óptima tiene que ver con la decisión sobre qué orden de gobierno pudiera proveer de manera más eficiente los bienes y servicios públicos. Aquellos que provee el gobierno nacional, en principio, deberían ser los que por economía de escala o por razones de uniformidad es más eficiente que los provea dicho orden de gobierno. Por el contrario, cuando se requieren bienes y servicios públicos que se adapten a las necesidades y preferencias de las diversas regiones que componen a una federación, es más conveniente que los provean los gobiernos locales.

Sin duda, la decisión sobre la distribución de competencias en una federación no solamente es de naturaleza económica. La suma de circunstancias sociales, políticas, e incluso culturales, constituyen un cúmulo de incentivos que orientan la conducta de las y los tomadores de decisión. Estas circunstancias, ultimadamente, influyen en las decisiones adoptadas por los agentes políticos de una comunidad determinada. Lo anterior presenta a su vez un gran reto desde el punto de vista jurídico: poder establecer un marco legal que permita la adaptación del arreglo institucional para que el sistema federal pueda ajustarse a las circunstancias cambiantes.

Como consecuencia, la adecuada distribución y regulación tanto del ingreso como del gasto y de la deuda de los tres órdenes de gobierno es un elemento fundamental que en buena medida determina la funcionalidad y eficacia del sistema federal.[32] Las potestades en dichas materias son los instrumentos con los que los órdenes de gobierno cuentan para materializar las competencias que tienen atribuidas, de acuerdo con el arreglo federal del país correspondiente.

En la experiencia reciente en nuestro país, en varios casos la expedición de leyes generales —a través de las cuales se ha determinado de manera indiscriminada la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en diversas materias— se ha acompañado de la reasignación de recursos públicos federales hacia las entidades federativas, ya sea a través de disposiciones en las propias leyes o durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante, ello ha provocado, en muchas ocasiones, que se mantenga un control centralizado *de facto* sobre la competencia descentralizada, y que los gobiernos locales no asuman la responsabilidad de ejercer dicha competencia a plenitud.

---

[32] Específicamente, el tema de la adecuada descentralización de poderes y facultades es esencial para la construcción de un sistema federal robusto. Cabrero Mendoza, Enrique, "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps", *Urban Public Economics Review*, núm, 18, 2013, p. 13.

A partir de los estudios realizados sobre el federalismo en México, particularmente desde el enfoque del arreglo institucional hacendario,[33] es recomendable que un nuevo diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (entendido como un diseño integral de federalismo hacendario) se establezca de manera gradual, sobre todo en países en vías de desarrollo, como el nuestro, cuyas instituciones y prácticas democráticas no son lo suficientemente maduras.

Al respecto, algunas lecciones e ideas relevantes sobre los arreglos fiscales han sido expuestas por algunos autores de la teoría denominada Segunda Generación del Federalismo Fiscal.[34] De acuerdo con esta teoría, el federalismo fiscal promueve la competencia entre los gobiernos subnacionales,[35] y esto tiene el efecto de que dichos gobiernos, cuando operan bajo una lógica de mercado, buscan mejorar las condiciones de su economía para atraer mayor inversión a su jurisdicción. Lo anterior, a su vez, tiene como resultado que los ciudadanos continúen apoyando a los gobernantes y decidan refrendarles su apoyo, o, en caso de que no logren resultados, dirigirlo a otra opción política.[36] Por ende, fortalece el sistema democrático "de abajo hacia arriba".

Una forma de alcanzar lo anterior es impulsar la descentralización de manera gradual, particularmente a través de un diseño hacendario adecuado. Fomentar que los gobiernos subnacionales cuenten con ingresos propios crecientes provoca que se fortalezca el grado de autoridad de dichos gobiernos. Esto requiere que los gobiernos locales cuenten con herramientas fiscales que respondan adecuadamente a la actividad económica local, como pueden ser los impuestos a la propiedad o las tarifas sobre el uso de bienes y servicios públicos locales. Lo anterior crea incentivos adecuados para que dichos órdenes de gobierno busquen fortalecer el crecimiento económico local.

Al mismo tiempo, un diseño hacendario adecuado requiere que los sistemas de transferencias de recursos públicos, de un orden de gobierno a otro, se establezcan adecuadamente, para que a su vez generen incentivos que fortalezcan a los órdenes de gobierno local, y que éstos tengan interés

---

[33] Por ejemplo, Chávez Presa, Jorge y Hernández Trillo, Fausto, "Hacia el federalismo fiscal en México", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, II semestre de 1996, p. 479.

[34] Para profundizar sobre la teoría de la Segunda Generación del Federalismo Fiscal, véase Oates, Wallace E., "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions." *National Tax Journal*, vol. LXI, núm. 2, junio de 2008, pp. 313-334.

[35] *Ibidem*, p. 326.

[36] Timmons, Jeffrey, "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services", p. 530.

en promover el desarrollo económico de su jurisdicción.[37] Así, los esquemas de transferencia de recursos públicos que solamente buscan la redistribución del ingreso tienen el efecto no deseado de que los gobiernos subnacionales no promuevan el desarrollo económico y premien a aquellos que mantienen el *statu quo,* dado que tienen garantizada la recepción de los recursos.[38]

Por lo anterior, una forma de diseñar un sistema de transferencias de recursos públicos eficiente es a través de acuerdos de transferencias no lineales[39] entre la Federación y el gobierno subnacional correspondiente. Tal acuerdo debería permitirle a este último que, una vez superado cierto umbral, la recaudación excedente de un impuesto determinado lo ejerciera exclusivamente el gobierno subnacional. Ello generará incentivos para que tanto la Federación como el gobierno subnacional logren la meta de recaudación establecida. Además, propiciaría que el gobierno subnacional establezca políticas públicas que generen condiciones favorables para el crecimiento económico de su localidad, y, con ello, incremente su recaudación y sus ingresos propios. De esa manera, se mantiene un sistema de transferencias redistributivas entre los distintos gobiernos subnacionales, y, al mismo tiempo, se les permite promover el crecimiento económico de sus jurisdicciones ante la posibilidad de obtener mayores ingresos.

Por otro lado, un mecanismo eficiente para ligar las facultades impositivas con las presupuestarias —así como para evitar que los recursos se destinen de manera ineficiente en la prestación de servicios públicos— es el establecimiento de los "distritos" o "unidades especiales de gobierno". Estos entes públicos deben ser cuidadosamente diseñados para que, por un lado, tengan legitimidad ante los ciudadanos (que estén dispuestos a pagar las contribuciones necesarias para cubrir el costo del servicio o los bienes públicos), y, por el otro, cuenten con restricciones presupuestarias claras, que no estén respaldadas por el gobierno subnacional correspondiente, sino que operen de modo autónomo (lo cual genera incentivos para que solamente los bienes y servicios públicos que lo ameriten sean prestados bajo esta figura). Un ejemplo de estos mecanismos son los distritos escolares que operan en Estados Unidos.

---

[37] Weingast, Barry R., "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", *Policy Dialogue,* septiembre de 2007, p.18.

[38] Autores como Cabrero Mendoza señalan que las transferencias de recursos del centro a los gobiernos subnacionales propician el establecimiento de esquemas de dependencia y de debilidad institucional.

[39] Sobre este punto, se recomienda la obra de Weingast, R., *op. cit.*

2. *Los ciudadanos como elemento indispensable para el rediseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

Otro aspecto relevante para aumentar las probabilidades de éxito en un diseño hacendario federal es evitar que la provisión de bienes y servicios públicos de calidad esté condicionada al apoyo político del grupo en el poder. Para tal objetivo, es necesario fomentar la participación ciudadana como vigilante de la acción pública; por ejemplo, a través de organizaciones de la sociedad civil es esencial. Al respecto, la amenaza de perder el poder reactiva a los agentes políticos, con un incentivo más poderoso, para actuar de acuerdo con los intereses de la ciudadanía. Por ello, es importante que no existan barreras a la participación de organizaciones que puedan monitorear la actuación de los gobiernos y servir para denunciar excesos, como un elemento más para fortalecer la rendición de cuentas y, con ello, el sistema federal en su conjunto.

Las propuestas que se han hecho de manera reciente para modificar el arreglo hacendario federal tienen bajas posibilidades de lograr una reforma exitosa: la gran mayoría sólo se enfocan en buscar una reasignación de recursos, lo cual genera de inmediato la oposición de las entidades federativas que se verían afectadas por una disminución de las transferencias que actualmente reciben. Además, se considera que adolecen de un aspecto central indispensable para lograr el rediseño exitoso del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: el papel central de los ciudadanos en el rediseño institucional del Sistema, en el marco de un diseño adecuado de federalismo hacendario.

Uno de los problemas centrales del pacto fiscal en México y del sistema federal en su conjunto es la desvinculación entre las autoridades y sus ciudadanos en el ejercicio de gobierno. La falta de una verdadera cultura democrática provoca que el régimen de organización política y económica resulte ineficiente e ineficaz para atender y resolver las necesidades que enfrentamos. Particularmente, por la falta de involucramiento en la toma de las decisiones públicas y su vigilancia, más allá de las elecciones: sea como participantes directos de los procesos políticos y administrativos correspondientes, o como ciudadanos debidamente informados capaces de ejercer sus derechos ante las autoridades.

La diferencia fundamental entre el federalismo de Estados Unidos y de México es que aquel se construyó a partir de una larga tradición ciudadana que organizaba diversos aspectos de su vida social, económica y política a través de instituciones "federalistas"; en nuestro país, dichos aspectos se

regían mediante estructuras de poder altamente concentradas. Uno de los aspectos particulares más importantes del diseño federal norteamericano es su arreglo hacendario; en él, los derechos de sus ciudadanos son el punto de partida: la revolución estadounidense inició por las medidas fiscales tomadas desde el centro del imperio británico sin tomar en cuenta a los habitantes de las colonias, quienes proclamaron el desconocimiento de cualquier medida impositiva que no proviniera de una representación de los ciudadanos en los órganos decisorios del gobierno —*No taxation without representation*—.

En otras federaciones exitosas, como la alemana o la suiza, los ciudadanos también son el pilar fundamental del sistema federal. Los *länders* y los cantones, respectivamente, son verdaderos contrapesos al poder central: son sus ciudadanos quienes, a través de esta organización política, defienden sus derechos de acuerdo con las características locales; al mismo tiempo, garantizan la unión de dichos países a través del reconocimiento de su diversidad y el acuerdo en los objetivos nacionales comunes.

En otros países el interés de los ciudadanos, particularmente en sus contribuciones para sufragar los gastos públicos, genera verdaderos contrapesos al poder público y lo obliga a rendir cuentas y autolimitarse en el ejercicio del poder, bajo la pena de perderlo en las siguientes elecciones. Incluso algunos países tienen arreglos institucionales en los que la participación ciudadana trasciende el ámbito de competencia de los órdenes de gobierno en ciertas materias, con facultades de ingreso y gasto, como es el caso de los distritos escolares en Estados Unidos.

Por lo anterior, es fundamental que en el rediseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participe la ciudadanía. En efecto, un contribuyente que desconoce qué orden de gobierno es el responsable de proveer sus diferentes servicios y bienes públicos —seguridad, educación, salud, desarrollo social, cultura, deportes, medio ambiente, etcétera— tiene dificultades para exigir la calidad y oportunidad de los mismos, lo que, al mismo tiempo, diluye la responsabilidad de cada orden de gobierno.

Si el ciudadano, a su vez contribuyente, puede identificar el vínculo entre los recursos que aporta para sostener los bienes y servicios públicos, con la autoridad responsable de proveerlos, tiene elementos objetivos para evaluar su desempeño. Lo anterior no sólo le servirá para decidir su voto en la próxima elección, sino también para exigir el cumplimiento del mandato otorgado en las urnas durante el periodo de gestión de la autoridad elegida. Así, para fortalecer el pacto fiscal en México es indispensable crear ese vínculo directo entre el contribuyente y la autoridad.

Por lo anterior, la distribución de competencias hacendarias en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para el funcionamiento eficaz

de los tres órdenes de gobierno, deben partir de un arreglo institucional legítimo ante los ciudadanos. Dicha legitimidad se traduce en que el esfuerzo realizado para aportar parte de su patrimonio al sostenimiento de los gastos gubernamentales se compense con bienes y servicios públicos que atiendan sus necesidades, así como con el honesto, transparente y efectivo actuar de las autoridades, lo que genera un círculo virtuoso. Pagar impuestos nunca será popular; los ciudadanos tendrán mayores incentivos para cumplir sus obligaciones fiscales al saber que sus impuestos serán utilizados correctamente y obtendrán beneficios tangibles a cambio.

V. Conclusiones

Si bien el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal resolvió en parte la problemática de la doble tributación y creó un sistema de distribución de la recaudación obtenida por la Federación hacia las entidades federativas, a través de las denominadas participaciones federales, sus resultados no han sido óptimos. Por un lado, el sistema ha provocado una centralización excesiva de las potestades tributarias de la Federación, mientras que los gobiernos subnacionales han abdicado, en buena medida, a establecer fuentes de ingresos propias y, por el otro, el incremento sustancial de las transferencias federales de recursos a los gobiernos subnacionales, adicionales a las participaciones —primordialmente las aportaciones federales, que incluso superan en cuantía a aquellas—, han ocasionado que estos se conviertan en muchas ocasiones en meros ejecutores de las políticas y recursos públicos determinados desde el centro.

La falta de claridad sobre qué orden de gobierno provee los bienes y servicios públicos a la población afecta el funcionamiento del sistema federal y la democracia en su conjunto. Si los ciudadanos no pueden identificar cuál es el destino de las contribuciones que pagan, difícilmente pueden involucrarse en las decisiones de gobierno y en la rendición de cuentas. Por lo anterior, existe una desconexión entre los gobernantes y los gobernados, puesto que los primeros no perciben la necesidad de lograr resultados palpables en beneficio de sus electores, y estos no tienen la información necesaria para exigir el cumplimiento de las promesas de campaña ni para tomar la decisión en la próxima elección con base en los resultados que haya logrado el gobierno en turno.

El agotamiento del modelo de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido señalado de manera recurrente. Sin embargo, de manera general el planteamiento de los tomadores de decisiones ha sido una redistribución de recursos hacia algunos estados. Lo anterior hace inviable una reforma al

sistema si sólo se contempla la redistribución de recursos, toda vez que las entidades federativas que resulten afectadas por una disminución en las participaciones que actualmente reciben, desde luego, se opondrán a la misma.

El sistema lo que requiere es una reforma integral que no solo contemple las potestades de recaudación y la distribución de esta entre órdenes de gobierno, sino un análisis en primer lugar de la distribución de competencias entre las mismas, para determinar qué bienes y servicios públicos debe proveer cada orden de gobierno. Con base en este análisis, debe diseñarse un sistema que contemple las potestades tributarias para que cada orden de gobierno pueda cumplir con las competencias que se le asignen, así como las potestades de gasto público, endeudamiento y otras obligaciones financieras (primordialmente las que derivan de los proyectos público-privados y de los sistemas de pensiones), que en su conjunto integran el federalismo hacendario.

Finalmente, es fundamental la participación activa de los ciudadanos en el centro del debate sobre este rediseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en su operación. El sistema debe tener la legitimidad necesaria ante la ciudadanía y lograr el vínculo entre los diferentes gobiernos y los contribuyentes, lo cual permita fortalecer la participación de estos en los procesos de decisiones de política pública y en general en la rendición de cuentas, logrando con ello el fortalecimiento del federalismo mexicano y del proceso democrático en su conjunto.

VI. Bibliografía

Libros, capítulos de libros y artículos

Cabrero Mendoza, Enrique, "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps", *Urban Public Economics Review*, núm, 18, 2013.

Casar, María Amparo, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, II semestre de 2013.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 14-16, disponible en *http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9524*.

Chávez Presa, Jorge y Hernández Trillo, Fausto, "Hacia el federalismo fiscal en México", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, II semestre de 1996.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", *Ensayos sobre la propiedad,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, 1981.

OATES, Wallace E. "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, vol. LXI, núm. 2, junio de 2008.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

TIMMONS, Jeffrey, "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services", *World Politics*, vol. 57, núm. 4, julio de 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2009.

WEINGAST, Barry R., "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", *Policy Dialogue,* septiembre de 2007, disponible en: *http://policydialogue.org/files/events/Weingast_Second_Generation_Fiscal_Federalism.pdf.*

Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción IX, *Diario Oficial de la Federación*, 24-10-1942, y últimas reformas, *DOF* 29-01-2016.

Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (facultades del Congreso), *Diario Oficial de la Federación*, 18-01-1934.

Decreto que modifica los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 24-10-1942.

Decreto que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10-02-1949.

Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-1997.

Decreto por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 14-07-2003.

Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, *Diario Oficial de la Federación*, 21-12-2007.

Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-1999.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, artículo 4, fracción II, *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-1998.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, séptimo transitorio, *Diario Oficial de la Federación*, 1-01-2002.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, artículo 38, *Diario Oficial de la Federación*, 30-12-2002.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, artículo 30, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2006.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal. *Gaceta Parlamentaria*, año X, número 2280, 21 de junio de 2007.

Criterios judiciales

Aportaciones Federales. Características (Tesis P./J. 8/2000).

Coordinación fiscal entre la Federación y los estados. Evolución de la regulación de los convenios que para tal fin se han celebrado con base en el marco constitucional vigente (Tesis 2a./J. 25/2010).

Hacienda municipal. Las participaciones y aportaciones federales forman parte de aquélla, pero sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria (Tesis P./J. 9/2000).

Impuestos. Sistema constitucional referido a la materia fiscal. Competencia entre la Federacion y las entidades federativas para decretarlos. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 151-156, primera parte, p. 149.