

2022
INVESTIGACIONES

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal



Dip. Santiago Creel Miranda

Presidente de la Mesa Directiva

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Mtra. Graciela Báez Ricárdez

Secretaria General

Lic. Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Cummings García

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Mtro. Ildefonso Morales Velázquez

Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Mtro. Humberto Aguirre Aguirre

Director Coordinador de la Investigación

Mtro. Ulises González Garduño

Investigador

Mayo 2023

**Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal,
Transferencias Federales
y Descentralización
Fiscal**

Secretaría General
Mayo 2023

Índice

Presentación	7
Resumen	9
Introducción	11
1. Sistema Federal y Federalismo Fiscal	13
2. Antecedentes y Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	17
3. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, CCAMFF y LDFEFM	20
3.1. El mecanismo de Anticipo de Participaciones (1989-1994)	37
3.2. Creación de las Aportaciones Federales (1995-2000)	41
3.3. Disminución en las reformas a la LCF (2001-2006)	48
3.4. El FOFIR y las participaciones del IEPS (2007-2012)	52
3.5. Disciplina Financiera y Fondo ISR (2013-2018)	55
3.6. Transferencias Federales y COVID-19 (2019-2020)	60
3.7. Evolución de las Transferencias Federales (1989-2020)	63
4. Descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales	65
4.1. Fortaleza de las Haciendas Públicas locales (1989-1994)	68
4.2. Centralización de ingresos y descentralización de gasto (1995-2000)	70
4.3. Debilitamiento en la descentralización fiscal (2001-2006)	72
4.4. Alta dependencia de los recursos federales (2007-2012)	74
4.5. Recuperación de la descentralización fiscal (2013-2018)	76
4.6. Descentralización fiscal y COVID-19 (2019-2020)	77
Conclusiones	79
Fuentes de Información	83



Presentación

Durante las Legislaturas LXIV y LXV, la Secretaría General de la Cámara de Diputados ha impulsado el proyecto del Servicio Profesional de Carrera, con el propósito de avanzar en la profesionalización, superación continua y estabilidad de su personal, proceso que a su vez permitirá que las labores de apoyo, respaldo y asesoría a las y los legisladores se cumplan con una creciente capacidad técnica, y con mayores niveles de eficiencia y productividad.

Como parte de este proceso, el cuerpo de investigadores parlamentarios del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas ha sido integrado prácticamente en su totalidad, y con ello se ha iniciado una nueva etapa en el cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría General ha conducido el interés de las y los diputados de proyectar el trabajo legislativo hacia una relación más estrecha con sus electores, mediante una mayor difusión de los documentos e investigaciones que nutren su quehacer cotidiano.

Como parte de esta nueva etapa se ha iniciado el desarrollo de diversas investigaciones de los temas de relevancia para la agenda nacional, y de las cuales forma parte la que aquí se presenta con el título de "Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal" y con la que se espera contribuir a la disseminación de la información y a estimular el debate de estos tópicos entre la ciudadanía; además de cumplir como siempre, con su función de aportar elementos de análisis en materia de finanzas públicas y su marco macroeconómico, para soportar el desarrollo de las tareas legislativas y la toma de decisiones de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y, las y los legisladores.

También se persigue que la labor de investigación que realiza este Centro de Estudios se torne en una tarea institucional que vincule el trabajo legislativo y las prioridades de la nación. Así, se espera que este documento cumpla sus objetivos a cabalidad, siendo útil para sus lectores y para el quehacer parlamentario con miras a que este logre mejores resultados en la búsqueda del bienestar de nuestra sociedad.

Resumen

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en México han tenido impactos directos en la evolución de las Transferencias Federales a estados y municipios, así como en el grado de descentralización fiscal de estos órdenes de gobierno. Los periodos con mayor número de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal fueron 1995-2000 y 2007-2012, mientras que el periodo con menor cantidad de reformas a dicha Ley fue 2001-2006.

Destacan las modificaciones a las fórmulas del Fondo General de Participaciones, y a partir de esta reforma dicho fondo se convirtió en el rubro más relevante de las participaciones para las Entidades Federativas y municipios, por el total de recursos asignados.

A partir de la adhesión del Ramo General 33 de las Aportaciones Federales a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, además de transferirse una mayor cantidad de recursos, se propició una centralización de ingresos en el gobierno Federal y una descentralización de gasto en los gobiernos subnacionales.

El periodo con mayor grado de descentralización fiscal fue el de 1989-1994, en tanto que el periodo con menor nivel fue el de 2007-2012.

El tipo de administración pública federal, así como su relación con otros poderes federales y niveles de gobierno, ha determinado la cantidad y relevancia de reformas en materia de coordinación fiscal, transferencias federales y descentralización fiscal.



Introducción

El objetivo de este trabajo es otorgar al lector un panorama general de lo que implica un sistema federal en sus diferentes vertientes, en particular la fiscal. Asimismo, se busca reconocer la importancia de la coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno que conforman un sistema federal, así como los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano.

Parte fundamental de este trabajo es la exposición de las reformas más relevantes que se han realizado a la Ley de Coordinación Fiscal y que significaron un cambio en las Transferencias Federales por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales, lo cual a su vez ha repercutido en el nivel de descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales.

El presente trabajo muestra cómo han evolucionado las Transferencias Federales¹ que se otorgan a las Entidades Federativas pertenecientes a la República Federal de los Estados Unidos Mexicanos², derivado de las reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y que fueron pactadas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)³ durante 1989-2020, periodo para el cual existe información oficial disponible.

-
1. Recursos financieros que otorga la Federación a los Estados y municipios a través de fondos, cuyo fundamento legal se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal. En este trabajo se refiere a las **Participaciones y Aportaciones Federales**.
 2. La República puede definirse como un pueblo organizado o poder público organizado según Cicerón. Por otro lado, para Rousseau "Llamo República a todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma de administración, ya que sólo entonces es el interés público el que gobierna y la cosa pública se concreta en algo" (Rodríguez, 2005). Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 3. Es el sistema creado a través de Organismos en Materia de Coordinación cuyas funciones comenzaron en 1979; y, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980. Funciona como un instrumento mediante el cual se ejerce el federalismo fiscal en México, donde las Entidades Federativas y la Federación acuerdan coordinarse en materia fiscal.

Dicha evolución se expone a través de las diversas reformas a la LCF y en algunos casos a la modificación en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF). Estos cambios tenían la finalidad de mejorar la eficiencia recaudatoria, por un lado, y, por otro, que las Entidades Federativas contaran con mayor cantidad de recursos para hacer frente a sus obligaciones presupuestarias.

En la primera parte del trabajo se expone lo que es el federalismo, lo que implica un sistema federal fiscal y las características generales de la coordinación fiscal en México. En el segundo apartado se muestran los antecedentes y los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano. En la tercera parte se muestran las principales reformas en materia de coordinación fiscal que tienen implicaciones directas en las Transferencias Federales, así como el efecto causado en ellas. En el cuarto capítulo se mide el grado de descentralización fiscal de las Entidades Federativas por cada uno de los periodos analizados y, finalmente, se presentan los resultados de la investigación, así como algunas conclusiones.

1. Sistema Federal y Federalismo Fiscal

Etimológicamente la palabra Federalismo deriva del latín *foedūs, foedēris*, que significa alianza, contrato, tratado o pacto. Cabe señalar que en la Edad Media las denominaciones *foedus* y *confoederatio* se utilizaban con el significado de “alianza”, “liga” o “asociación” cuando se firmaban acuerdos entre iguales (Brunner, s.f.).

El sistema federal no es homogéneo en todos los Estados donde se ha adoptado, normalmente muestran diferencias dependiendo de características muy particulares de cada región. Sin embargo, en términos generales presentan características muy específicas, por ejemplo, suelen ser Estados con un territorio muy extenso que necesita dividirse en regiones para facilitar su funcionamiento tanto político como administrativo; existe una delegación de facultades del gobierno Central, Nacional o Federal hacia los gobiernos subnacionales⁴ sin que estos pierdan del todo su autonomía; la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encuentra tanto en el gobierno Central como en el subnacional; y, los Estados miembros están representados en el parlamento a nivel Federal como a nivel subnacional (Brunner, s.f.).

Principalmente existen dos modelos de federalismos: el llamado intraestatal y centrípeto cuya característica principal es la distribución funcional de atribuciones y la delimitación de poderes; por el otro lado, está el modelo interestatal y centrífugo cuya división es menos estricta (Brunner, s.f.).

4. Aquellos gobiernos cuya jurisdicción de gobierno está por debajo del nivel nacional y abarca tanto el gobierno estatal y municipal. Disponible en: <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/SNG-Typology-J.Boex-SPAspa001.pdf>

El Federalismo visto como sistema político considera la existencia de fuerzas distintas a un poder central y como consecuencia demandan su propio campo de acción política, jurídica, económica e incluso en el campo fiscal (Carbonell, 2003).

El Federalismo como sistema político facilita el orden político de grandes territorios, disminuyendo la posibilidad de que exista subordinación de alguno de estos territorios con respecto a otro; al mismo tiempo que busca la paridad entre los mismos. Por otro lado, ayuda a la integración en una sola región de diversos territorios, que como sucede en México, pueden mostrar culturas y realidades socioeconómicas totalmente diferentes. Con el mismo fin por el cual se establece la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se requiere dividir el poder y no concentrarlo en un ente superior, para salvaguardar su libertad (Gómez, s.f.).

En resumen, el pacto federal busca establecer un equilibrio de poderes tanto políticos, como económicos para evitar la concentración de decisiones en un solo poder.

En el escenario fiscal, el federalismo regula las interacciones entre el gobierno Central y los gobiernos subnacionales en cuatro aspectos torales: a) la asignación de competencias tributarias y los acuerdos de distribución relacionados con estas; b) las responsabilidades en cuanto a los egresos; c) las reglas que regulan la deuda de los gobiernos subnacionales; y, d) las transferencias discrecionales (Cruz, 2021).

Dicho lo anterior, en México fue necesario crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no existe una división clara de facultades tributarias de cada nivel de gobierno para hacer frente a los compromisos presupuestales. Por un lado, las Entidades Federativas tienen las facultades para estable-

cer las contribuciones necesarias para financiar sus presupuestos de acuerdo con lo establecido en el artículo 124 de la CPEUM, por otro lado, el artículo 115 de la CPEUM faculta a los Congresos Estatales para establecer impuestos que cubran los gastos municipales. Finalmente, la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM únicamente reserva para la Federación las contribuciones sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y, algunas contribuciones especiales. Todos estos factores ocasionaron que existiera concurrencia impositiva⁵ y una múltiple imposición de pago de impuestos que a su vez ocasionó dificultades para recaudar, una mayor carga fiscal a los ciudadanos y una economía interna con una menor dinámica.

“Cuando se habla de concurrencia, no es que se trate de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación temporal de una materia federal por conducto de los Estados y Municipios.” (Gómez, s.f., p.2).

Debido a la problemática anterior surge la coordinación fiscal que es el acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno para ejercer o delegar sus facultades tributarias y lograr una armonía de sus respectivos ordenamientos fiscales, que beneficien una mejor recaudación, fiscalización y distribución de los recursos fiscales nacionales.

El actual SNCF nace a partir de la entrada de vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1980, el cual tiene como objeto:

5. Inexistencia de competencias tributarias exclusivas a un nivel de gobierno específico, lo que significa que no hay impedimento para que dos o más ámbitos de gobierno puedan tener a su favor contribuciones que afecten al mismo objeto.

- a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las Entidades Federativas, así como con los Municipios y Demarcaciones Territoriales;
- b) Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;
- c) Distribuir entre ellos dichas participaciones;
- d) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, y
- e) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En materia de administración tributaria federal se han celebrado Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) donde se observan de manera más clara la descentralización de acciones y de facultades de la Federación hacia los Estados.

A lo largo del proceso de construcción del pacto federal en materia fiscal, algunas Entidades Federativas han manifestado ciertas inconformidades respecto a las participaciones federales asignadas ante modificaciones a la LCF. Entre sus argumentos señalan que perciben menos ingresos por concepto de Transferencias Federales (principalmente Participaciones) a comparación de lo que recaudan y generan en la economía del país.

Por su parte, la teoría del federalismo fiscal tiene como uno de sus principales ejes de estudio la asignación de potestades tributarias y ejercicio del gasto público. La descentralización fiscal consiste en la delegación de tales potestades tributarias y de la autonomía sobre el gasto público que pueda ejercer un gobierno subnacional.

La ausencia de la descentralización fiscal propicia una mala gestión del gasto de los gobiernos subnacionales y, por tanto, deficiencias para la prestación de servicios públicos. Todos estos problemas impactan de manera negativa en

la hechura de políticas públicas nacionales y subnacionales (Porto, Pineda y Eguino, 2018).

Para medir la descentralización fiscal de un país se pueden considerar los siguientes aspectos (Porto, *et al*, 2018):

- a) Recursos propios de los gobiernos subnacionales como proporción de los recursos totales de todos los niveles de gobierno.
- b) Recursos propios de los gobiernos subnacionales como proporción del PIB.
- c) Gasto de los gobiernos subnacionales como proporción del gasto total.
- d) Gasto de los gobiernos subnacionales como proporción del PIB.

2. Antecedentes y Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano encuentra sus antecedentes en las Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales pretendían ser un órgano cuya finalidad era la organización del régimen fiscal de la Federación. En estas convenciones se realizaban propuestas las cuales pasaban por una Comisión Permanente y ésta realizaba un proyecto de iniciativa de ley para ser enviado al Congreso de la Unión (Castañeda, 2003).

La primera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1925 y las principales propuestas que se hicieron fueron las de atribuir a la Federación las facultades para gravar respecto a comercio exterior; a la renta; sobre herencias y legado; y, sobre la propiedad de las tierras y aguas. Por su parte, para los Estados se atribuían facultades para gravar sobre el predial; actos jurídicos no comerciales; sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria; sobre vegetales; y, sobre

derechos de servicios públicos. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada por el Congreso de la Unión (Castañeda, 2003).

En 1933 se convocó a la segunda Convención Nacional Fiscal, la cual retomó lo que se había propuesto en la primera. Derivado de esta Convención se realizaron dos reformas, la primera de ellas en 1934 modificando el Artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica y que los impuestos de esa materia fueran exclusivos de la Federación. En 1940 se reformó la misma fracción X para facultar a la Federación para gravar en materia de industria cinematográfica. Por su parte, en 1942 se adicionó la facultad a la Federación para gravar en materia de industria de tabacos en rama y elaborados; para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados; y, para Entidades Federativas se estableció que participarán en el rendimiento de contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza (Castañeda, 2003).

En 1947 se realizó la última Convención Nacional Fiscal cuya principal aportación fue la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios que tenía como función proponer medidas para coordinar la acción impositiva Federal y Local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones (Castañeda, 2003). Asimismo, se crearon tres leyes fundamentales de coordinación fiscal para esa época:

- A) Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en 1948.
- B) Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas en 1948.

- C) La primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados en 1953.

El Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y otros impuestos derivados de las leyes especiales resultaban obsoletas además de que no proporcionaron los recursos suficientes a las Entidades Federativas ya que a partir de 1976 comenzaron a disminuir los recursos participables por estos conceptos. Dicho lo anterior, en México se creó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1980 y a partir de este momento junto con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se forma el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La condición para que las Entidades Federativas formaran parte del SNCF fue firmar un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para que el SNCF cumpla con sus objetivos, se crearon los organismos del sistema, los cuales son los siguientes:

- **Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.** Este es el órgano máximo del SNCF y se compone por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular de cada uno de los 32 órganos hacendarios de las Entidades Federativas. Se debe reunir por lo menos una vez al año y entre sus principales facultades se encuentran aprobar los reglamentos para el funcionamiento de la Reunión Nacional, de la Comisión Permanente, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (IN-DETEC); establecer las aportaciones que deban aportar tanto el gobierno federal como las Entidades para sostener los órganos que componen el SNCF; y, proponer medidas para mejorar el SNCF.

- **Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.** Se integra por la SHCP y 8 Entidades elegidas por cada uno de los grupos en los que se dividen las 32 Entidades (esta división está en función de las regiones geográficas). Las facultades más importantes de esta Comisión son las de preparar la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; fungir como consejo consultivo del INDETEC; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación.
- **Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (IN-DETEC).** Es el órgano técnico del SNCF el cual tiene como facultades las de realizar estudios relativas al mismo; hacer estudios sobre la legislación tributaria; ser consultor técnico de las haciendas públicas; y, capacitar a los funcionarios fiscales.
- **Junta de Coordinación Fiscal.** Se integra por representantes que designe la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades. Tiene la facultad para dictaminar sobre el recurso de inconformidad que presenten los particulares ante la Secretaría de Hacienda, para que, en su caso, emita resolución para la reparación patrimonial de las personas afectadas por violaciones al SNCF.

3. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, CCAMFF y LDFEFM

Parte del proceso legislativo⁶ son las modificaciones que se realizan a una ley con el fin de adecuarla a la realidad y contexto de cada época o para encaminarse a lo que se pretende realizar en términos de políticas de gobierno o polí-

6. El Diccionario de términos parlamentarios tiene la siguiente definición "es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para **reformar** la Constitución y las **leyes secundarias**". Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>

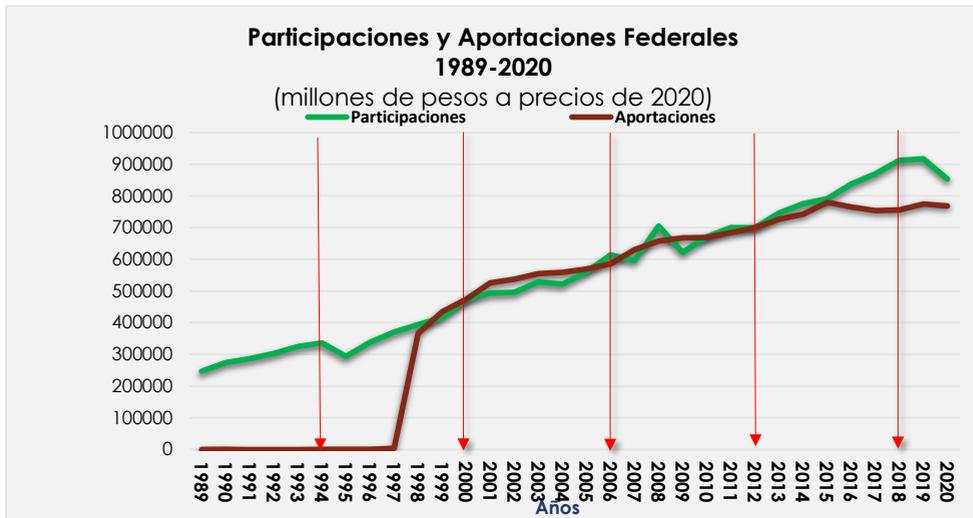
ticas públicas⁷. Las reformas que se han presentado en la LCF han propiciado una serie de cambios cuyo origen proviene de lo que la administración federal en turno pretendía aplicar en términos de coordinación fiscal, pero también de lo que se pactó en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales en donde se acordaron cambios o se convino firmar nuevos Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con la finalidad de mejorar la situación de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Es decir, a través de diversas dinámicas de negociación entre el poder ejecutivo federal y los poderes ejecutivos estatales.

En la **Gráfica 1** se visualiza el comportamiento que han tenido las Transferencias Federales hacia las Entidades Federativas por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales a lo largo del periodo de 1989 a 2020. Cabe destacar que el 2020 es el año con la información disponible más reciente en esta materia a nivel Entidad Federativa.

A partir de la adhesión del capítulo V (de las Aportaciones Federales) a la Ley de Coordinación Fiscal (diciembre de 1997 con entrada en vigor en 1998) se observa la relevancia de las Aportaciones Federales en las finanzas públicas de las Entidades Federativas.

7. Es importante señalar que políticas de gobierno y políticas públicas no son lo mismo. Por un lado, las primeras son aquellas acciones hechas por el gobierno en turno, planteadas en los planes de desarrollo, tanto nacionales, como estatales y municipales, además de que tienen características distintivas de cada administración (Vargas, 2004). Por otro lado, las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos muy específicos, derivadas de un proceso de análisis y diagnóstico de factibilidad; y, encaminadas en resolver o aminorar un problema público en particular (Franco, 2020).

Gráfica 1



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 1** se resumen las reformas más relevantes que han propiciado alguna modificación en las Transferencias Federales (Aportaciones y Participaciones Federales) que se otorgan a las Entidades Federativas y municipios, durante el periodo de 1989 a 2020. Asimismo, se establece la división de los periodos que corresponden a las distintas Administraciones Públicas Federales en las que descansa el análisis de este trabajo.

Cuadro 1

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, CCAMFF y LDFEFM; 1989-2020

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
1989-1994	03 de octubre de 1990 (los primeros convenios firmados entre los gobiernos de Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas; y, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	ACUERDO que modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Anexo número 3 del mismo, celebrados entre la SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de 30 Entidades Federativas a excepción del gobierno de Baja California.	Se crea el programa de Anticipos de Participaciones para compensar la liquidez que dejaron de tener las Entidades Federativas una vez que se les quitó la administración del Impuesto al Valor Agregado.
	26 de diciembre de 1990.	LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales.	<ul style="list-style-type: none"> Se establece que el Fondo General de Participaciones se conformará con el 18.51% de la Recaudación Federal Participable (RFP) más un 5% de la RFP a aquellas Entidades Federativas

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<p>que se coordinen en materia de derechos y el 80% del impuesto recaudado en el año 1989 por las Entidades Federativas por concepto de las bases especiales de tributación⁸ y actualizado en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación (utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor).</p> <ul style="list-style-type: none"> Las E.F. podrán participar del 100% de la recaudación del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos siempre y cuando estén adheridas al SNCF; se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto

8. Con el fin de resarcir a las Entidades Federativas por los ingresos que dejaron de percibir cuando desaparece el Régimen de Bases Especiales de Tributación en 1990.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<p>sobre adquisición de inmuebles; y, que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de 1991 el Distrito Federal participa del Fondo de Fomento Municipal.
	03 de diciembre de 1993.	LEY que establece las reducciones impositivas acordadas con el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.	<ul style="list-style-type: none"> • El FGP se adicionará con un 1% de la RFP a aquellas Entidades Federativas que se coordinen en materia de derechos. • Los municipios participarán del 3.17% del derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
	29 de diciembre de 1993.	DECRETO que reforma, adiciona y deroga disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> Los municipios participarán del 0.136% de la RFP del derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos, cuando celebren convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al país de mercancías de procedencia extranjera.
1995-2000	15 de diciembre de 1995.	DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras.	<ul style="list-style-type: none"> El FGP se constituirá con el 20% de la RFP. Del 1% de la RFP, 16.8% se destinará a formar el FFM y 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<ul style="list-style-type: none"> • Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios. • Se crea la reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la RFP.
	30 de diciembre de 1996.	LEY que establece y modifica diversas Leyes Fiscales.	Las E.F. adheridas al SNCF podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, y recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
	29 de diciembre de 1997.	DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> ● El aspecto más relevante es la incorporación del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal denominado como "De los Fondos de Aportaciones Federales" los cuales comprenden el Ramo General 33 que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998. Con esto se crearon los siguientes fondos: <ol style="list-style-type: none"> I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<ul style="list-style-type: none"> Se crea el artículo 3-B donde los municipios de los Estados y el D.F. participarán con el 70% de la recaudación obtenida a través de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.
	31 de diciembre de 1998.	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.	Se condicionan el gasto de algunos Fondos de Aportaciones a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, dichos fondos son:

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<p>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</p>
	31 de diciembre de 1999.	<p>LEY que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Para efectos del cálculo de los fondos el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique. ● Los municipios de los Estados y el D.F. participarán con el 80% de la recaudación obtenida a través de los contribuyentes que tributen en la Sección

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			<p data-bbox="864 298 1099 704">III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.</p> <ul data-bbox="819 737 1112 1175" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="819 737 1112 1175">• El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la RFP.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
2001-2006	31 de diciembre de 2000. Entró en vigor el 1º. de enero de 2001.	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.	Se incorpora al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios.
	26 de agosto de 2004. Existe una reforma del 10 de febrero de 2005 al mismo artículo.	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.	El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
2007-2012	27 de diciembre de 2006	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable
	21 de diciembre de 2007	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.	Cambios en las fórmulas del Fondo General de Participaciones; Fondo de Fomento Municipal; Fondo de Fiscalización y Recaudación; de lo recaudado por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 9/11 le corresponderá a las Entidades Federativas en función del consumo efectuado en su territorio y 2/11 a las 10 Entidades federativas con menor PIB per cápita; cambios en el Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
	3 de diciembre de 2008	Convenio de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los 32 Estados de la República.	En este nuevo convenio se decidió bajar la proporción del Anticipo de Participaciones en los coeficientes para que alcanzaran un nivel de 1.0 (es decir del 100 %) del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.
	21 de diciembre de 2008	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley de Coordinación Fiscal	El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
	24 de junio de 2009.	DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.	Iniciativa que adiciona el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, para incluir en el Fondo de Aportaciones Múltiples la Infraestructura de la Educación Media Superior, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.
2013-2018	9 de diciembre de 2013.	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Cambios en las fórmulas del FGP, FFM y FOFIR; la adhesión del art. 3-B de la LCF, donde se establece que las Entidades Federativas participarán al 100% de la recaudación del ISR enterado a la Federación y correspondiente al salario de su personal.
	12 de agosto de 2015.	CONVENIO de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría	En este nuevo convenio se decidió que Anticipo de Participaciones tuviera un coeficiente para alcanzar

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
		de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de las 32 Entidades federativas.	un nivel de 1.0 (es decir del 100 %) únicamente del Fondo General de Participaciones.
	27 de abril de 2016.	DECRETO por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> ● Se establecieron los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. ● Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas deberán ser congruentes con las estimaciones de las participaciones y Transferencias Federales etiquetadas.

Periodo	Fecha	Reforma	Implicaciones
			Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Biblioteca de leyes de la Cámara de Diputados.

3.1. El mecanismo de Anticipo de Participaciones (1989-1994)

Durante el inicio de este periodo se realizó uno de los cambios más sustanciales dentro de la colaboración administrativa en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Anteriormente la administración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) la llevaban las Entidades Federativas y les propiciaban recursos durante el mes (flujo de caja). El día 25 de cada mes entregaban la recaudación del IVA correspondiente al mes anterior, el cual compensaban con lo que les correspondía del Fondo General de Participaciones; con lo cual tenían disponibilidad de liquidez durante un periodo de 55 días. A raíz de la centralización de la administración de este impuesto por la SHCP a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, las Entidades Federativas presentaron un problema de

falta de liquidez afectando sus actividades administrativas y presupuestarias. Ante este problema se acordó diseñar un mecanismo conocido como Anticipo de Participaciones.

Este mecanismo se concertó a través del “ACUERDO que modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Anexo número 3 del mismo, celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de” las 30 Entidades Federativas, con excepción de los gobiernos de Baja California y del Distrito Federal.

En los cuales se estableció que las Entidades Federativas recibirían el día 12 de cada mes un anticipo a cuenta de participaciones cuyo monto estaba compuesto de la siguiente manera:

- La suma del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal que le hubieran correspondido en el mes anterior al cálculo del anticipo.
- Se aplicó un coeficiente promedio anual que proviene de dividir la recaudación del IVA que cada Entidad tuvo en 1989, entre sus participaciones.

Cabe señalar, que dentro de los transitorios se estableció que con el fin de que las Entidades Federativas lograran una liquidez similar en relación con sus participaciones, se realizó un ajuste en los coeficientes para que alcanzaran un nivel de 1.1 (es decir del 110 %) del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Por otro lado, en el **Cuadro 2** se observa que el Fondo General de Participaciones no es tan representativo respecto al total de las Participaciones Federales durante el primer periodo (1989-1994).

Cuadro 2
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 1989-1994
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	246,976.2	273,810.2	286,636.4	302,793.2	324,381.6	336,475.1
Fondos participables	47,825.2	51,950.8	49,716.2	46,977.5	48,026.1	42,719.9
Fondo general de participaciones	47,825.2	51,950.8	49,716.2	46,977.5	48,026.1	42,719.9
Otras participaciones	199,151.0	221,859.3	236,920.1	255,815.7	276,355.5	293,755.2
Participaciones diversas	199,151.0	221,859.3	236,920.1	255,815.7	276,355.5	293,755.2

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Respecto al concepto de otras participaciones estas se integran por el Fondo Financiero Complementario⁹, Fondo de Fomento Municipal¹⁰, Comercio exterior, "5% adicional sobre hidrocarburos", tenencia o uso de vehículos y otros.

Para 1993 se comienza a otorgar la llamada "Reserva de contingencia" la cual correspondió al 0.25 por ciento de la RFP. Esta reserva se creó con el objeto de otorgar un apoyo financiero a aquellas Entidades Federativas cuyos recursos provenientes tanto del Fondo General de Participaciones, como del Fondo de Fomento Municipal no alcanzaba el mismo crecimiento que presentó la RFP, respecto del ejercicio de 1990 (CEFP, 2006).

En 1994, el fondo previamente llamado "5% adicional sobre hidrocarburos" se convierte en el fondo de "extracción de petróleo".

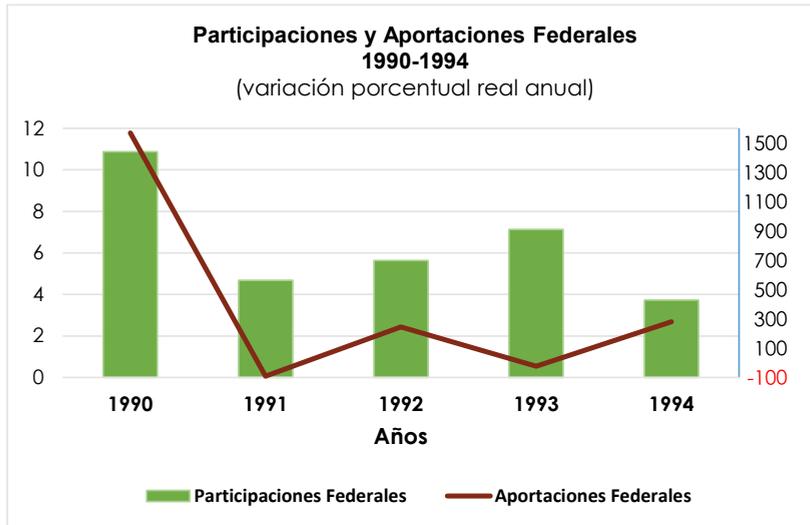
En la **Gráfica 2** se visualiza las variaciones reales de las Transferencias Federales. En 1990 las Participaciones Federales tuvieron un crecimiento importante

9. Este Fondo se estableció desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1° de enero de 1980, en el artículo 2°, fracción II. Sin embargo, este fondo fue anulado para el ejercicio de 1989 y lo que corresponde a las cifras de 1990 se deben al ajuste definitivo de 1989; ejecutado en junio de 1990.

10. El 30 de diciembre de 1983 a través de una publicación en el Diario Oficial de la Federación, se establece que el 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto adicional del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados corresponden en un 90% para formar el Fondo de Fomento Municipal para las Entidades Federativas coordinadas en derechos, asimismo, se menciona que su distribución se basaría en las participaciones correspondientes al Fondo Financiero Complementario de un ejercicio anterior. Hasta 1991 se estableció la fórmula de distribución para este fondo.

del 10.9 por ciento derivado de las modificaciones que se hicieron durante este periodo tanto a la LCF como a los CCAMFF.

Gráfica 2



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Por su parte, las Aportaciones Federales presentaron crecimientos significativos en los años de 1990 y 1994 con 1568.7 y 280.0 por ciento; respectivamente. Lo anterior, debido a que en este periodo previo a la adhesión del capítulo V a la LCF se otorgaron recursos a los municipios para su fortalecimiento. (véase **Cuadro 3**).

Cuadro 3
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 1989-1994
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	4.0	66.6	6.0	20.6	15.6	59.4
Aportaciones a municipios	4.0	66.6	6.0	20.6	15.6	59.4
FA para el fortalecimiento de los municipios	4.0	66.6	6.0	20.6	15.6	59.4

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.2. Creación de las Aportaciones Federales (1995-2000)

Durante la administración pública federal del periodo 1995-2000, se presentaron coyunturas que encaminaron a una mayor fortaleza de las Entidades Federativas derivada de un incremento en las transferencias condicionadas (Aportaciones Federales) y no condicionadas (Participaciones Federales). Para hacer frente a los efectos de la crisis de 1994 se creó un programa extenso de rescates en el año de 1995, como la introducción de un conjunto de reglas de ajuste fiscal para las Entidades Federativas, mismas que debían cumplir para recibir asistencia financiera por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Cruz, 2021).

Esta administración impuso límites a sus facultades para transferir los recursos de manera discrecional a las Entidades Federativas, además se restringió la capacidad de éstas para ofrecer las Transferencias Federales como garantía de su deuda, con la finalidad de dar certidumbre a los bancos comerciales de que el Gobierno Federal no rescataría a los gobiernos de las Entidades Federativas en caso de una crisis y de alguna manera obligarlos a ajustarse a la disciplina fiscal (Cruz, 2021).

Respecto a las Transferencias Federales no condicionadas se presentó la mayor cantidad de modificaciones a la LCF. El 15 de diciembre de 1995 se hicieron modificaciones a las fórmulas del Fondo General de Participaciones (FGP) y al Fondo de Fomento Municipal (FFM). Cabe resaltar que a partir de esta reforma el FGP se compone por el 20 por ciento de la RFP lo cual significó que este fondo sea el más relevante para las Entidades Federativas y municipios (véase **Cuadro 4**).

Cuadro 4
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 1995-2000
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	293,528.4	338,025.6	370,350.9	393,900.2	415,875.5	472,533.2
Fondos participables	38,196.1	39,827.4	333,526.0	330,124.7	365,670.3	423,079.3
Fondo general de participaciones	35,136.9	37,049.4	320,550.5	315,305.4	350,831.5	404,528.9
Fondo de fomento municipal	3,059.2	2,777.9	12,975.5	14,819.3	14,838.8	18,550.4
Impuestos participables	0.0	0.0	0.0	34,374.1	36,678.6	41,455.6
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	0.0	0.0	0.0	22,668.7	21,936.8	21,745.8
Impuesto sobre automóviles nuevos	0.0	0.0	0.0	5,612.8	7,905.7	10,249.2
Impuesto especial sobre producción y servicios	0.0	0.0	0.0	6,092.6	6,836.0	9,460.5
Otras participaciones	255,332.3	298,198.2	36,824.9	29,401.4	13,526.7	7,998.4
Derechos zona federal marítima	0.0	0.0	0.0	22.2	11.8	37.2
Multas administrativas federales no fiscales	0.0	0.0	0.0	338.5	144.4	199.0
Incentivos por administración de impuestos	0.0	0.0	0.0	3,486.5	3,937.9	4,218.1
Participaciones diversas	255,332.3	298,198.2	36,824.9	25,554.2	9,432.6	3,544.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 4** dentro del rubro de otras participaciones se considera el fondo denominado "0.136% de la Recaudación Federal Participable" que sustituye al

de “Comercio exterior” en 1995. Asimismo, en el mismo año nace el fondo “Extracción de petróleo” sustituyendo al de “5% adicional sobre hidrocarburos”.

Para ese mismo ejercicio se considera el Fondo para la Reordenación del Comercio Urbano, que a partir de 1996 se adiciona al Fondo de Fomento Municipal. Adicionalmente para el periodo de 1996 se adhirió el fondo del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en materia de tabacos y bebidas alcohólicas. Para el año de 1997 se agregó el fondo por concepto de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Cabe aclarar, que estos dos últimos conceptos no se observan desagregados en el **Cuadro 4** en los años de su adhesión (1996 y 1997, respectivamente) ya que se consideran dentro del rubro de “Otras participaciones” y no es hasta el año de 1998 donde se incluyen de manera desagregada.

En cuanto a las Transferencias Federales condicionadas también se presentó una serie de cambios importantes, por un lado, se rediseñó el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) puesto en marcha en el periodo anterior (1988-1994), convirtiéndolo en una política social con mayor grado de institucionalización llamado PROGRESA y que se basaba en transferencias condicionadas dirigidas a las familias en situación de pobreza. En cuanto a la coordinación fiscal se impulsó una gran cantidad de cambios en la LCF para crear un nuevo tipo de transferencias automáticas y condicionadas con la finalidad de otorgar estos recursos a las Entidades Federativas mediante reglas más claras (Cruz, 2021). Esta serie de cambios se observan en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 1995-2000
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	454.9	381.5	3,157.8	366,188.5	434,449.9	474,121.2
Aportaciones a entidades federativas	0.0	0.0	0.0	319,704.1	360,625.1	398,570.0
FA para la educación básica y normal	0.0	0.0	0.0	267,675.5	279,197.0	303,867.1
FA para los servicios de salud	0.0	0.0	0.0	39,811.3	52,341.6	57,808.0
FA para infraestructura social estatal	0.0	0.0	0.0	3,358.7	4,554.5	5,317.6
FA múltiples	0.0	0.0	0.0	8,858.7	13,691.5	14,020.5
FA para educación tecnológica y adultos	0.0	0.0	0.0	0.0	524.5	5,221.8
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	0.0	0.0	0.0	0.0	10,316.1	12,334.9
Aportaciones a municipios	454.9	381.5	3,157.8	46,484.4	73,824.8	75,551.2
FA para la infraestructura social municipal	0.0	0.0	0.0	27,481.9	35,695.5	36,239.2
FA para el fortalecimiento de los municipios	454.9	381.5	3,157.8	19,002.5	38,129.2	39,312.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 5** se observa a partir de 1998 la relevancia de la adhesión del capítulo V (de las Aportaciones Federales) a la LCF donde el mayor destino de los recursos federales etiquetados fue hacia la educación básica (FAEB) cuyo fin era apoyar la prestación de servicios educativos de carácter público, principalmente para financiar el gasto corriente¹¹.

Respecto al punto anterior, el día 29 de diciembre de 1997 a través de un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con el fin de adicionar y reformar la Ley de Coordinación Fiscal se incorporó el capítulo V a la Ley de Coordina-

11. Se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal, muchas veces destinado al pago de remuneraciones y servicios al personal.

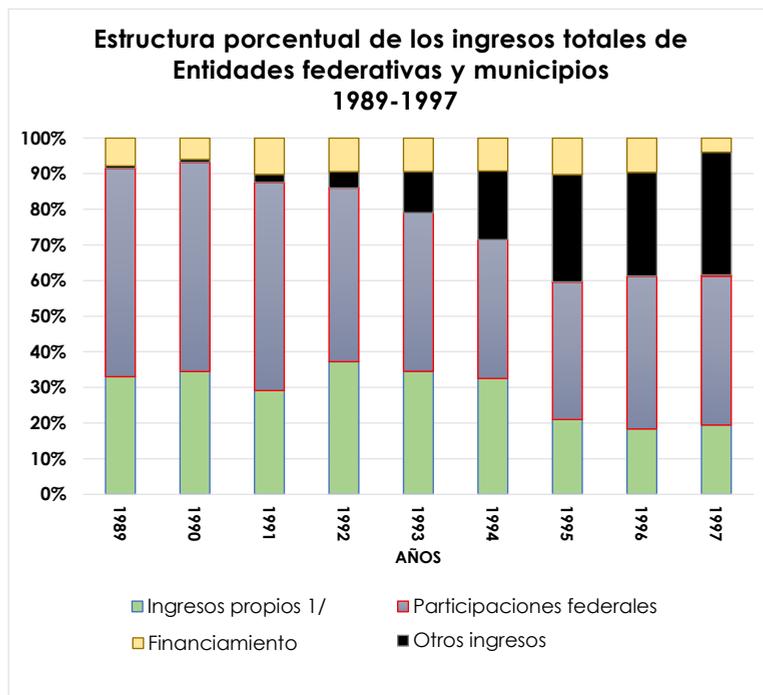
ción Fiscal denominado como “De los Fondos de Aportaciones Federales” los cuales comprenden el Ramo General 33 que entró en vigor el 1 de enero de 1998.

A partir de este punto existe una nueva etapa de las Transferencias Federales consideradas como las más relevantes: las Participaciones Federales y Aportaciones Federales; representando en su conjunto un porcentaje importante de la totalidad de los ingresos con los que disponen las Entidades Federativas y municipios (véase **Gráficas 3 y 4**). Durante el periodo de 1998 a 2020 estas transferencias representaron en promedio el 69.7 por ciento del total de recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales (Entidades Federativas y municipios).

En la **Gráfica 3** se observa la estructura porcentual de la totalidad de ingresos con los que contaban las Entidades Federativas y municipios durante el periodo previo a la adhesión del Ramo General 33 (1989-1997). Se aprecia que las Participaciones Federales fueron los ingresos más relevantes en este periodo con un promedio del 47.9 por ciento, siendo el año de 1990 donde tuvo mayor representación del total de ingresos de las Entidades Federativas con un el 58.7 por ciento.

Por su parte, es de resaltar que para este periodo los segundos ingresos más representativos para las Entidades Federativas del total de ingresos fueron los relativos a ingresos propios los cuales se componen por los Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos; con un promedio del 28.9 por ciento, siendo 1993 el año donde tuvieron mayor representación con el 34.5 por ciento.

Gráfica 3

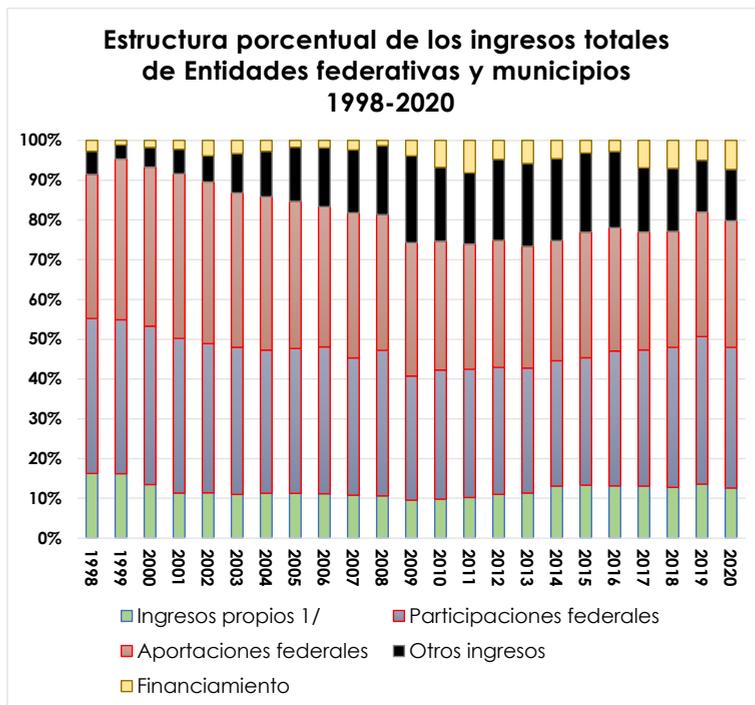


1/ Se compone por Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la **Gráfica 4** se muestra el periodo posterior a la implementación del Ramo General 33 (1998-2020) donde se visualiza una relevancia menor de los ingresos propios de las Entidades Federativas y municipios, ya que promediaron una representación del 12.1 por ciento sobre el total de sus ingresos. Por su parte, tanto las Participaciones Federales como Aportaciones Federales representaron un promedio de 35.2 por ciento y 34.5 por ciento; respectivamente.

Gráfica 4

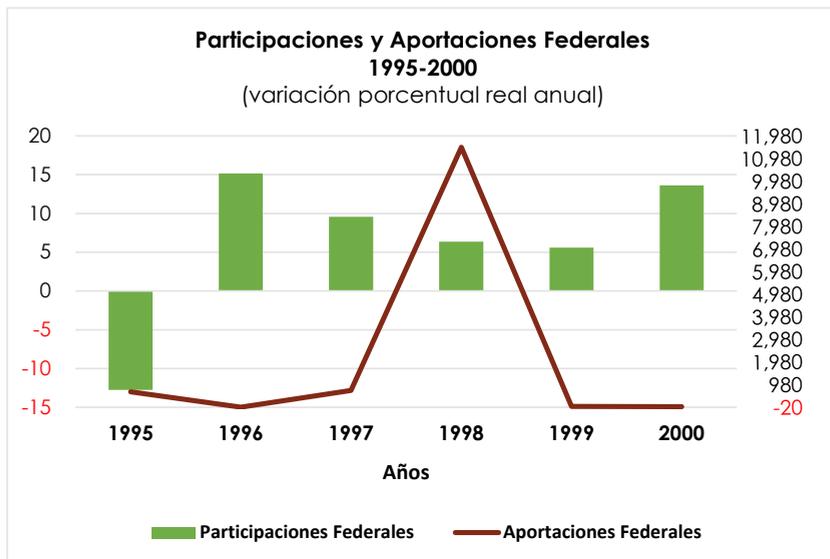


1/ Se compone por Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales

En la **Gráfica 5** se percibe la disminución real de las Participaciones Federales para el año 1995 del 12.8 por ciento real. Una vez adherido el capítulo V de las Aportaciones Federales en 1998 se presenta un fuerte crecimiento real.

Gráfica 5



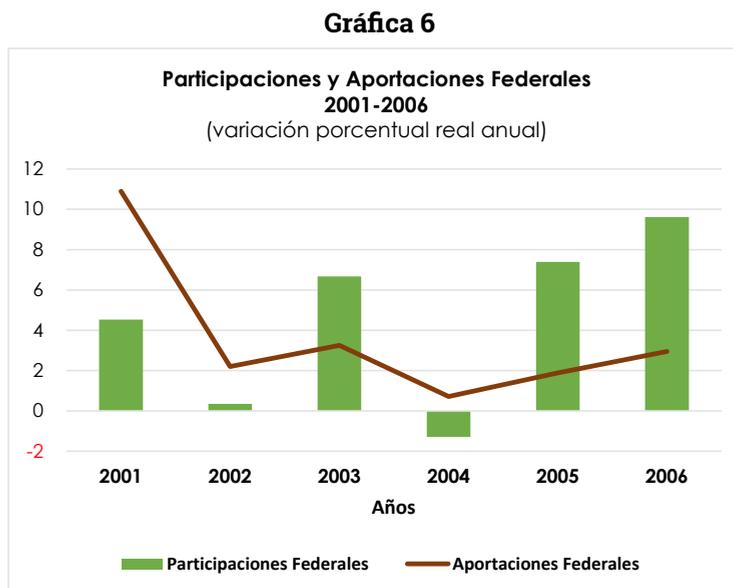
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.3. Disminución en las reformas a la LCF (2001-2006)

En este periodo se presentó por primera vez, desde 1929, la alternancia política en el poder ejecutivo federal (Hernández, 2016). Sin embargo, en el Congreso de la Unión existió una fuerte oposición lo que dificultó la aprobación de distintas iniciativas de ley cuyo origen fue por parte del Poder Ejecutivo Federal; resultando que existieran pocas reformas a la LCF (véase **Cuadro 1**).

Para el año de 2003 el fondo denominado “Extracción de Petróleo” se convierte en “3.17% por el Derecho Adicional por Extracción de Petróleo”. Este cambio se realizó con el fin de compensar a los municipios por donde se realiza la exportación de hidrocarburos, en un contexto donde en 2002 los precios

internacionales del petróleo permanecieron bajos con un precio promedio de 18.2 dólares por barril y se disminuyó su producción para estar en línea con la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹². Por su parte, la recaudación se redujo 15 por ciento en términos reales respecto al 2001, lo que ocasionó una disminución de las Participaciones y Aportaciones Federales (véase **Gráfica 6**) (Cruz, 2021).



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

12. Es una organización internacional que concentra a los principales países productores de petróleo (Arabia Saudí, Kuwait, Irán, Irak, Venezuela, Argelia, Angola, Ecuador, Libia, Nigeria, Qatar, Gabón, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos) los cuales toman decisiones para aumentar o disminuir la producción de barriles de petróleo y así modificar los precios de éste.

En el **Cuadro 6** se observa un repunte de las Transferencias Federales del año 2003 en cuanto a Participaciones Federales propiciado en gran medida por un mejor desempeño de los incentivos económicos derivados de los CCAMFF, y, por un mejor desempeño del Fondo General de Participaciones (aumentando de 415 mil 579.5 millones de pesos a 455 mil 593.7 millones de pesos a precios de 2020).

Por su parte, en el 2006 se creó el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, con el propósito de resarcir a las Entidades Federativas que están adheridas al SNCF y que hayan celebrado con la Federación un Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, toda vez que presentaron una disminución de recursos debido a la exención de dicho impuesto. En el **Cuadro 6** se encuentra agregado dentro del rubro de Participaciones diversas.

Cuadro 6
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2001-2006
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	493,914.9	495,670.2	528,729.0	521,905.3	560,446.4	614,320.2
Fondos participables	434,230.5	434,286.9	475,575.7	464,974.6	504,540.2	544,344.4
Fondo general de participaciones	415,379.5	415,579.5	455,593.7	444,188.2	482,924.7	520,439.3
Fondo de fomento municipal	18,851.0	18,707.4	19,982.0	20,786.4	21,615.5	23,905.1
Impuestos participables	44,173.3	43,307.5	41,783.1	44,401.0	49,967.2	54,754.4
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	26,338.0	26,647.0	25,965.7	26,321.7	30,185.5	35,002.8
Impuesto sobre automóviles nuevos	10,731.0	9,660.6	8,379.3	9,193.6	11,199.7	11,244.3
Impuesto especial sobre producción y servicios	7,104.4	6,999.9	7,438.1	8,885.8	8,582.0	8,507.3
Otras participaciones	15,511.0	18,075.9	11,370.2	12,529.7	5,939.0	15,221.5
Derechos zona federal marítima	13.8	54.6	44.2	49.7	71.4	78.2
Multas administrativas federales no fiscales	331.4	311.9	472.7	445.5	459.3	299.2
Incentivos por administración de impuestos	5,990.4	6,269.8	9,313.0	9,176.1	4,455.6	6,980.0
Participaciones diversas	9,175.5	11,439.5	1,540.2	2,858.4	952.7	7,864.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el 2001 se incorpora al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En el **Cuadro 7** se observa un incremento importante en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Municipios pasando de 5 mil 823.7 millones de pesos en el año 2003 a 7 mil 330.9 millones de pesos en el año 2004; y, para el año 2005 una cantidad de 9 mil 856.2 millones de pesos (todos a precios de 2020). Éste incremento se puede explicar con la reforma en la LCF donde los criterios para que la SHCP le entregará a las Entidades Federativas los recursos de este Fondo, se debían utilizar los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine.

Cuadro 7
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2001-2006
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	525,776.4	537,325.1	554,787.5	558,756.9	569,280.2	586,057.7
Aportaciones a entidades federativas	434,167.2	439,101.4	459,401.1	463,881.6	468,776.9	484,197.8
FA para la educación básica y normal	328,920.8	336,349.6	349,409.1	353,000.2	352,300.0	368,156.1
FA para los servicios de salud	63,540.8	65,257.4	73,665.4	74,430.8	75,958.4	75,584.8
FA para infraestructura social estatal	5,347.5	6,227.1	6,171.3	5,786.9	6,333.6	6,518.8
FA múltiples	16,014.8	17,063.0	16,525.8	16,405.6	17,233.9	17,366.7
FA para educación tecnológica y adultos	7,027.7	7,055.8	7,805.9	6,927.2	7,094.8	7,109.8
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	13,315.6	7,148.5	5,823.7	7,330.9	9,856.2	9,461.7
Aportaciones a municipios	91,609.2	98,223.7	95,386.4	94,875.2	100,503.4	101,859.8
FA para la infraestructura social municipal	42,672.4	45,290.0	43,203.0	43,881.3	46,032.0	46,917.8
FA para el fortalecimiento de los municipios	48,936.8	52,933.8	52,183.4	50,994.0	54,471.4	54,942.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.4. El FOFIR y las participaciones del IEPS (2007-2012)

Para este periodo el titular del Poder ejecutivo Federal mantuvo una mejor relación con los partidos de la oposición en el Congreso de la Unión y eso le permitió negociar para la consecución de distintas reformas a la LCF, que, entre varios aspectos, crearon cuatro fondos nuevos en el Ramo General 28 y uno en el Ramo General 33.

En 2008 se dieron reformas relevantes en el Ramo General 28, donde se incorporó el Fondo de Fiscalización y Recaudación convirtiéndose junto con el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y el 0.136% de la RFP; en el cuarto fondo del Ramo General 28 que está vinculado directamente con la RFP.

Cuadro 8
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2007-2012
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	596,848.7	704,779.8	622,191.4	670,719.8	700,102.5	700,330.8
Fondos participables	517,663.1	618,970.7	528,947.2	573,628.5	599,605.6	614,380.1
Fondo general de participaciones	495,146.2	553,278.8	472,210.1	512,055.5	534,579.0	546,648.5
Fondo de fomento municipal	22,516.9	27,991.2	23,498.3	25,529.2	26,619.6	27,298.9
Fondo de fiscalización	0.0	33,277.1	29,475.1	31,032.2	32,357.1	33,909.2
Fondo del impuesto sobre la renta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondo de extracción de hidrocarburos	0.0	4,423.7	3,763.7	5,011.6	6,049.9	6,523.6
Impuestos participables	57,694.9	65,841.1	78,010.8	83,436.3	75,269.8	56,401.8
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	35,584.6	34,912.2	32,261.1	29,434.1	23,640.3	4,114.7
Impuesto sobre automóviles nuevos	12,749.8	11,097.6	9,099.1	10,043.0	10,070.8	10,849.1
Impuesto especial sobre producción y servicios	9,360.5	11,137.4	10,904.0	11,075.6	13,068.7	12,698.8
IEPS gasolinas	-	8,694.0	25,746.5	32,883.7	28,489.9	28,739.1
Otras participaciones	21,490.7	19,967.9	15,233.5	13,655.0	25,227.1	29,548.9
Derechos zona federal marítima	131.0	155.3	119.9	97.8	83.4	523.4
Multas administrativas federales no fiscales	242.5	226.0	73.8	65.2	62.4	156.0
Incentivos por administración de impuestos	9,017.6	11,861.3	9,072.3	8,360.0	13,365.2	19,925.7
Derecho adicional sobre extracción del petróleo	0.0	1,747.5	32.9	27.6	0.0	0.0
Participaciones diversas	12,099.6	5,977.8	5,934.6	5,104.4	11,716.0	8,943.8

Fuente: Elaborado por el CEFF con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Asimismo, se realizó un cambio importante en la colaboración administrativa en materia fiscal federal ya que se firmaron nuevos CCAMFF donde se acordó que al Anticipo de Participaciones se le haría un ajuste en los coeficientes para que alcanzaran un nivel de 1.0 (es decir del 100 %) del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Lo anterior, debido a la dificultad que tuvieron las Entidades Federativas para compensar las diferencias entre lo que se les otorgaba de anticipo y lo que les correspondía por concepto del FGP y FFM, en cada mes.

Por su parte, de lo recaudado por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 9/11 le corresponderá a las Entidades Federativas en función del consumo efectuado en su territorio y 2/11 a las 10 Entidades Federativas con menor PIB per cápita. Asimismo, se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos que a partir de 2009 se conforma con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción (véase **Cuadro 8**).

Respecto al Ramo General 33 existieron dos cambios fundamentales en los años de 2007 y 2009. Por un lado, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinó anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente con recursos federales equivalentes al 1.40 por ciento de la RFP. Por el otro, se incluyó en el Fondo de Aportaciones Múltiples la Infraestructura de la Educación Media Superior, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios (véase **Cuadro 9**).

Cuadro 9
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2007-2012
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	630,424.3	657,234.7	668,001.6	668,976.3	684,287.1	700,250.2
Aportaciones a entidades federativas	522,406.1	534,929.2	545,601.4	547,512.7	555,451.7	568,312.2
FA para la educación básica y normal	370,843.6	374,467.1	380,559.2	383,381.2	382,509.7	387,890.1
FA para los servicios de salud	78,053.0	78,503.9	81,587.5	81,754.9	87,068.4	92,756.7
FA para infraestructura social estatal	6,964.0	7,818.5	7,844.3	7,943.6	8,194.2	8,568.9
FA múltiples	18,563.9	20,802.9	21,084.5	20,769.1	22,016.7	22,561.6
FA para educación tecnológica y adultos	7,141.6	7,128.2	7,294.8	7,224.7	7,333.4	7,710.1
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	8,913.3	10,070.4	11,089.7	10,680.1	10,409.6	10,348.2
FA para el fortalecimiento de las entidades federativas y las demarcaciones del D.F.	31,926.8	36,138.1	36,141.4	35,759.2	37,919.8	38,476.7
Aportaciones a municipios	108,018.3	122,305.5	122,400.3	121,463.6	128,835.4	131,938.0
FA para la infraestructura social municipal	49,816.6	56,424.7	56,475.4	56,026.3	59,447.9	60,925.1
FA para el fortalecimiento de los municipios	58,201.7	65,880.9	65,924.9	65,437.3	69,387.5	71,012.9

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la **Gráfica 7** se visualiza el impacto positivo que tuvieron las reformas a la LCF para el año de 2008 donde tanto Participaciones Federales como Aportaciones Federales presentaron crecimientos reales del 18.1 por ciento y del 4.3 por ciento; respectivamente.

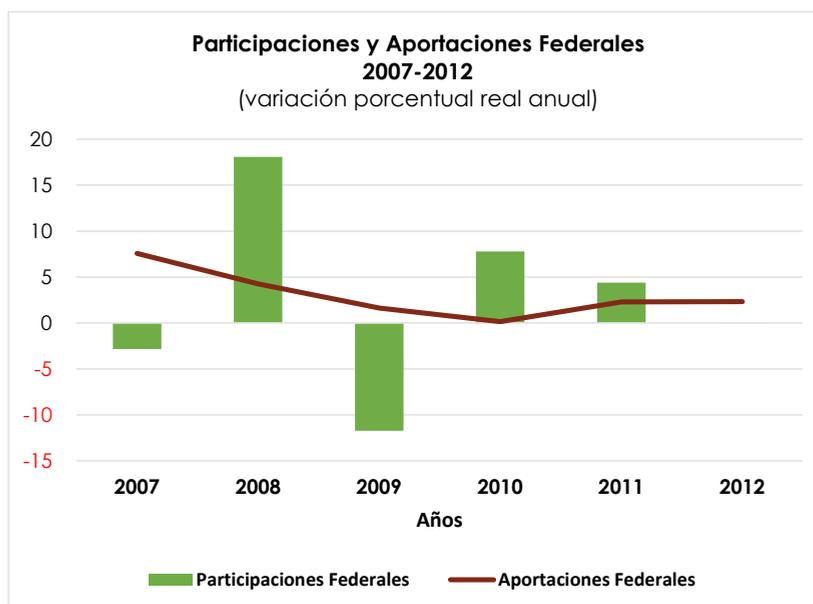
Sin embargo, los efectos de la crisis hipotecaria subprime¹³ tuvo sus efectos sobre la economía mexicana en el año 2009 y 2010, causando una recesión económica¹⁴ que a su vez disminuyó la RFP (Cuevas, 2013). El Ramo General 28 fue el primer afectado ya que su desempeño depende de la RFP efectivamente

13. Se refiere a una crisis de trascendencia mundial que tuvo sus inicios en Estados Unidos de América en el año 2008 por el impago de la deuda derivada de las hipotecas.

14. Disminución o pérdida generalizada de la actividad económica y se mide a través de la disminución del Producto Interno Bruto.

recaudada en el año de cálculo de los fondos que están vinculados (FGP, FOFIR, FFM y 0.136% de la RFP), lo que ocasionó un decremento real del 11.7 por ciento. En cuanto al Ramo General 33 tuvo peor desempeño en el 2010, presentando un crecimiento del 0.1 por ciento debido a los ajustes en el PEF de 2010 (véase **Gráfica 7**).

Gráfica 7



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.5. Disciplina Financiera y Fondo ISR (2013-2018)

En este periodo vuelve al poder el partido político que gobernó el país en gran parte del periodo posrevolucionario. La particularidad de esta administración pública fue que convocó a los principales actores políticos de México con la

finalidad de construir un pacto de carácter nacional denominado como "Pacto por México" en el que se impulsarían once reformas estructurales (Guerrero y Amador, 2016). En materia de finanzas públicas, en el año 2016 se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo objeto es "establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas" (LDFEFM, 2016, Artículo 1).

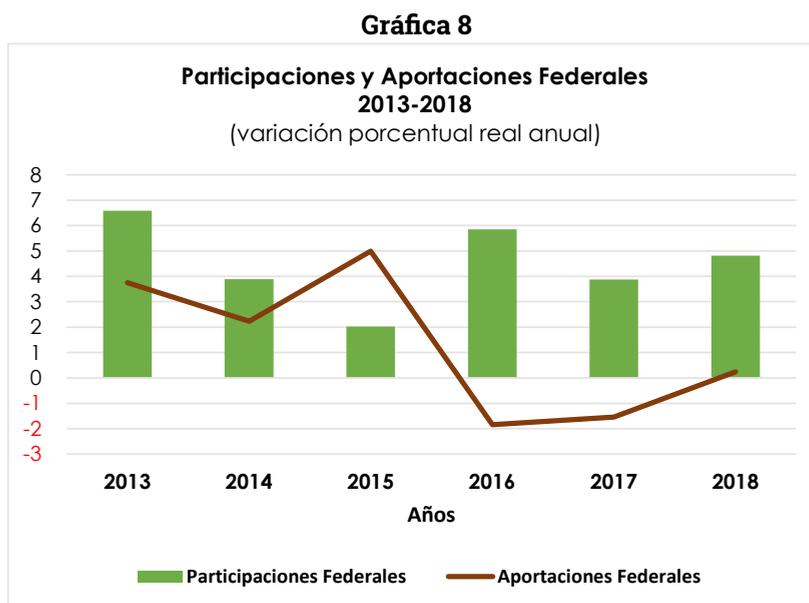
En cuanto a las Transferencias Federales a finales de 2013 se realizaron cambios sustanciales a la LCF; por un lado, se hicieron cambios en las fórmulas de tres de los cuatro fondos referenciados a la RFP (FGP, FFM y FOFIR) con el fin de que las Entidades Federativas no tengan menos ingresos de lo que recibieron en el año de 2013; lo que propició que a lo largo de este periodo se obtuvieron variaciones reales positivas (véase **Gráfica 8**).

En este periodo se firmó un nuevo CCAMFF en el cual se realizaron nuevos cambios en el mecanismo del Anticipo de Participaciones, se estableció un ajuste en los coeficientes para que alcanzara un nivel de 1.0 (es decir del 100 %) únicamente del Fondo General de Participaciones, debido a que las Entidades Federativas mostraban dificultades en la administración adecuada del Anticipo, considerando que se les otorgaba una cantidad muy alta que después les complicaba compensar.

En el año 2015 se adhirió el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios con la finalidad de resarcir a las Entidades Federativas por los ingresos que dejarían de percibir una vez que se suprimió el Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios¹⁵.

15. Régimen de tributación para sujetos con actividad empresarial menor a dos millones de pesos anuales; impulsado en el sexenio de diciembre de 2006 a noviembre de 2012.

Por otro lado, en el año 2015 el fondo denominado como “3.17% del derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos” pasó a ser “Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos”, y sus recursos provienen del fideicomiso público creado con motivo de la Reforma energética; denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo” cuya finalidad entre otras cosas es la de la administración en los ingresos petroleros.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

La reforma a la LCF que adhirió el art. 3-B, establece que tanto las Entidades Federativas, como los municipios y los organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales participarán al 100% de la recaudación del ISR enterado a la Federación. La creación de este fondo es de tal relevancia que

para el año 2016 los ingresos con los que las Entidades Federativas contaron por concepto de Participaciones Federales; tuvieron un crecimiento real del 5.8 por ciento a comparación de un decremento real del 1.8 por ciento en las Aportaciones Federales, para el mismo periodo (véase **Gráfica 8**).

Asimismo, en el **Cuadro 10** se observa que el Fondo ISR (3-B LCF) se convirtió en el segundo fondo más relevante en cuanto a recursos transferidos por concepto de Participaciones Federales; únicamente por detrás del FGP.

Respecto a las Transferencias Federales por concepto de Aportaciones Federales, la reforma más relevante se dio en los recursos que están destinados a la educación básica y normal. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) con el fin cubrir el pago de nóminas correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a las Entidades Federativas, y que realizan funciones destinadas a educación básica y normal, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (derivado de la Reforma educativa) (ASF, 2019).

Cuadro 10
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2013-2018
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	746,438.5	775,507.4	791,199.0	837,481.6	869,997.6	911,918.3
Fondos participables	658,719.0	691,856.4	678,284.6	751,800.8	780,800.0	818,561.8
Fondo general de participaciones	587,718.4	615,084.4	602,477.4	612,908.7	638,360.4	661,564.0
Fondo de fomento municipal	29,311.0	30,684.0	30,049.2	30,573.1	31,846.5	33,007.7
Fondo de fiscalización	35,716.6	40,695.9	37,828.9	37,618.8	39,285.3	39,953.8
Fondo del impuesto sobre la renta	0.0	0.0	0.0	65,699.0	67,607.4	79,824.5
Fondo de extracción de hidrocarburos	5,972.9	5,392.1	7,929.1	5,001.2	3,700.4	4,211.9
Impuestos participables	54,213.2	54,892.9	61,327.1	60,328.3	61,083.8	58,463.6
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	1,883.9	1,015.7	880.6	396.7	69.2	30.1
Impuesto sobre automóviles nuevos	11,473.0	10,591.3	12,241.0	13,783.8	15,199.0	14,792.5
Impuesto especial sobre producción y servicios	13,346.9	13,730.6	14,997.3	14,154.9	15,830.6	14,747.9
IEPS gasolinas	27,509.5	29,555.2	33,208.3	31,992.8	29,984.9	28,893.0
Otras participaciones	33,506.3	28,758.1	51,587.2	25,352.5	28,113.9	34,892.9
Derechos zona federal marítima	437.2	63.2	48.1	146.6	120.4	84.9
Multas administrativas federales no fiscales	155.3	425.0	133.3	292.7	697.0	160.8
Incentivos por administración de impuestos	16,437.9	9,821.8	15,529.9	21,271.9	26,155.7	33,522.0
Derecho adicional sobre extracción del petróleo	0.0	878.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Participaciones diversas	16,475.7	17,570.0	35,876.0	3,641.3	1,140.7	1,125.2

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 11** se observa que el cambio que se realizó en el fondo de FAEB a FONE propició que se otorgaran recursos mayores a la Entidades Federativas por este concepto respecto al periodo anterior (2006-2012).

Cuadro 11
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2013-2018
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	726,521.6	742,719.6	779,812.4	765,450.8	753,638.7	755,481.1
Aportaciones a entidades federativas	587,205.0	597,589.3	637,808.2	624,247.6	608,659.6	605,004.8
FA para la educación básica y normal	400,766.3	405,002.3	440,365.5	429,541.3	413,656.9	407,630.7
FA para los servicios de salud	94,540.6	98,090.9	104,597.4	104,283.0	103,481.4	103,373.4
FA para infraestructura social estatal	8,866.1	9,280.7	9,097.8	9,044.4	9,289.6	9,639.6
FA múltiples	23,827.0	24,595.0	24,161.4	24,022.2	24,616.4	25,611.0
FA para educación tecnológica y adultos	7,636.3	7,795.8	7,466.3	7,458.8	7,177.6	7,206.1
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	10,541.2	10,469.7	10,526.9	8,528.5	7,967.4	7,565.4
FA para el fortalecimiento de las entidades federativas y las demarcaciones del D.F.	41,027.4	42,354.9	41,592.9	41,369.3	42,470.5	43,978.6
Aportaciones a municipios	139,316.6	145,130.3	142,004.2	141,203.2	144,979.0	150,476.2
FA para la infraestructura social municipal	64,286.7	67,143.5	65,957.6	65,570.5	67,347.8	69,885.8
FA para el fortalecimiento de los municipios	75,030.0	77,986.8	76,046.6	75,632.8	77,631.2	80,590.5

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.6. Transferencias Federales y COVID-19 (2019-2020)

Para la Administración Pública Federal entrante en diciembre de 2018 se tienen datos únicamente para dos años. Debido a la pandemia derivada por el COVID-19 la RFP del año 2020 presentó una disminución de 353 mil 552.5 millones de pesos respecto a lo estimado, lo que propició que las Participaciones Federales pasaran de 917 mil 095.3 millones en el año de 2019 a 853 mil 454.2 millones de pesos para el año de 2020 (véase **Cuadro 12**).

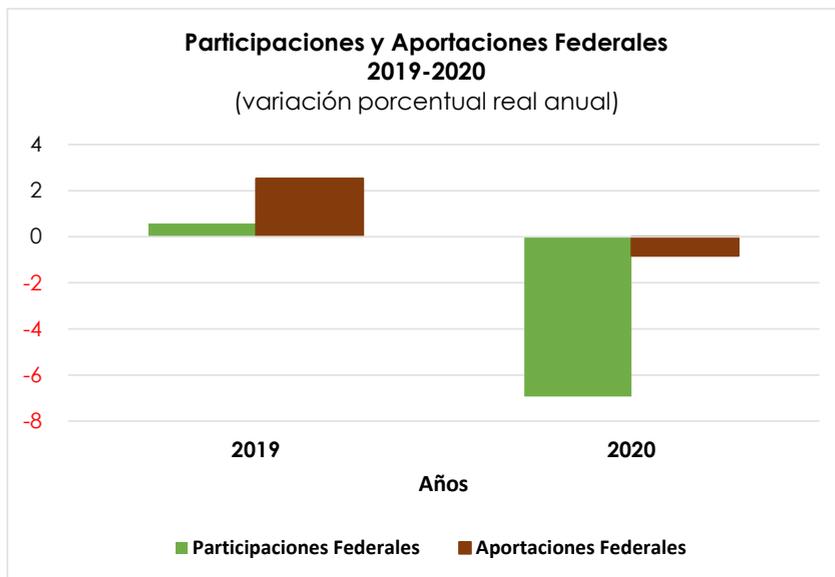
Cuadro 12
Participaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2019-2020
(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2019	2020
Total	917,095.3	853,454.2
Fondos participables	820,164.6	776,541.9
Fondo general de participaciones	655,464.1	617,628.4
Fondo de fomento municipal	32,749.5	30,844.5
Fondo de fiscalización	41,171.2	38,786.1
Fondo del impuesto sobre la renta	86,060.7	85,691.7
Fondo de extracción de hidrocarburos	4,719.1	3,591.3
Impuestos participables	56,392.9	45,414.4
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	21.1	23.3
Impuesto sobre automóviles nuevos	13,671.4	11,085.9
Impuesto especial sobre producción y servicios	16,104.8	13,622.3
IEPS gasolinas	26,595.7	20,682.9
Otras participaciones	40,537.8	31,497.9
Derechos zona federal marítima	196.4	75.0
Multas administrativas federales no fiscales	173.8	171.9
Incentivos por administración de impuestos	34,723.9	23,108.2
Derecho adicional sobre extracción del petróleo	0.0	2,024.8
Participaciones diversas	5,443.7	6,117.8

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la **Gráfica 9** se observa que mientras en el 2019 las Aportaciones Federales presentaron un aumento del 2.5 por ciento real, para el año 2020 presentaron una disminución del 0.8 por ciento real. Por su parte, las Participaciones Federales en el año 2019 presentaron un crecimiento del 0.6 por ciento real, mientras que para el 2020 disminuyeron en 6.9 por ciento real.

Gráfica 9



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 13** se observa una disminución de recursos erogados para la mayoría de los fondos que componen el Ramo General 33 en el año 2020 respecto a los que se destinaron en el año 2019, con la excepción de dos fondos.

Los fondos que recibieron más recursos en términos reales fueron los destinados al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y Adultos. Lo anterior significa que se priorizó el gasto federalizado en dos sectores claves derivados de la Pandemia por el COVID-19, por un lado, la necesidad de contar con recursos encaminados al sector salud, y por el otro lado, los recursos destinados a la educación tecnológica debido al aislamiento para evitar los contagios.

Cuadro 13
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, 2019-2020

(millones de pesos a precios de 2020)

Concepto	2019	2020
Total	774,634.9	768,164.4
Aportaciones a entidades federativas	610,751.8	605,906.1
FA para la educación básica y normal	406,826.2	402,518.4
FA para los servicios de salud	102,924.5	104,250.9
FA para infraestructura social estatal	10,493.8	10,144.1
FA múltiples	27,865.0	27,466.3
FA para educación tecnológica y adultos	7,127.0	7,312.7
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	7,483.5	7,443.3
FA para el fortalecimiento de las entidades federativas y las demarcaciones del D.F.	48,031.9	46,770.4
Aportaciones a municipios	163,883.1	162,258.3
FA para la infraestructura social municipal	76,078.2	75,371.6
FA para el fortalecimiento de los municipios	87,804.9	86,886.7

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.7. Evolución de las Transferencias Federales (1989-2020)

En el **Cuadro 14** se observa la Tasa Media de Crecimiento Anual real de los distintos fondos que componen a las Participaciones Federales para cada uno de los periodos observados en la primera parte del trabajo. Donde se visualiza que el mayor crecimiento de este índice se presentó en el periodo de 1995-2000, periodo donde se realizaron la mayor cantidad de reformas a la LCF. Por otro lado, el mayor decremento se presencié en el periodo de 2019-2020, donde se suscitó la crisis derivada por la pandemia del COVID-19.

Cuadro 14
Participaciones Federales, 1989-2020
 (variación porcentual media real anual)

Concepto	1989- 1994	1995- 2000	2001- 2006	2007- 2012	2013- 2018	2019- 2020
Total	6.4	10.0	4.5	3.2	4.1	-6.9
Fondos participables	-2.2	61.8	4.6	3.5	4.4	-5.3
Fondo general de participaciones	-2.2	63.0	4.6	2.0	2.4	-5.8
Fondo de fomento municipal	n.a.	43.4	4.9	3.9	2.4	-5.8
Fondo de fiscalización	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.3	-5.8
Fondo del impuesto sobre la renta	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-0.4
Fondo de extracción de hidrocarburos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-6.7	-23.9
Impuestos participables	n.a.	n.a.	4.4	-0.5	1.5	-19.5
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	n.a.	n.a.	5.9	-35.0	-56.3	10.6
Impuesto sobre automóviles nuevos	n.a.	n.a.	0.9	-3.2	5.2	-18.9
Impuesto especial sobre producción y servicios	n.a.	n.a.	3.7	6.3	2.0	-15.4
IEPS gasolinas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.0	-22.2
Otras participaciones	8.1	-50.0	-0.4	6.6	0.8	-22.3
Derechos zona federal marítima	n.a.	n.a.	41.6	31.9	-28.0	-61.8
Multas administrativas federales no fiscales	n.a.	n.a.	-2.0	-8.4	0.7	-1.1
Incentivos por administración de impuestos	n.a.	n.a.	3.1	17.2	15.3	-33.5
Derecho adicional sobre extracción del petróleo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Participaciones diversas	8.1	-57.5	-3.0	-5.9	-41.5	12.4

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el **Cuadro 15** observa la Tasa Media de Crecimiento Anual real de los distintos fondos que componen a las Aportaciones Federales para cada uno de los periodos observados. Asimismo, se visualiza que el mayor crecimiento de este índice se presentó en el periodo de 1995-2000, debido a la cantidad de recursos otorgados, derivados de la adhesión del Capítulo V a la LCF.

Por su parte, el mayor decremento presentado fue durante el periodo de 2019-2020 propiciado principalmente por los efectos de la pandemia por COVID-19.

Cuadro 15
Aportaciones Federales, 1989-2020
 (variación porcentual media real anual)

Concepto	1989- 1994	1995- 2000	2001- 2006	2007- 2012	2013- 2018	2019- 2020
Total	71.6	301.4	2.2	2.1	0.8	-0.8
Aportaciones a entidades federativas	n.a.	n.a.	2.2	1.7	0.6	-0.8
FA para la educación básica y normal	n.a.	n.a.	2.3	0.9	0.3	-1.1
FA para los servicios de salud	n.a.	n.a.	3.5	3.5	1.8	1.3
FA para infraestructura social estatal	n.a.	n.a.	4.0	4.2	1.7	-3.3
FA múltiples	n.a.	n.a.	1.6	4.0	1.5	-1.4
FA para educación tecnológica y adultos	n.a.	n.a.	0.2	1.5	-1.2	2.6
FA para seguridad pública de los estados y el D.F.	n.a.	n.a.	-6.6	3.0	-6.4	-0.5
FA para el fortalecimiento de las entidades federativas y las demarcaciones del D.F.	n.a.	n.a.	n.a.	3.8	1.4	-2.6
Aportaciones a municipios	71.6	178.0	2.1	4.1	1.6	-1.0
FA para la infraestructura social municipal	n.a.	n.a.	1.9	4.1	1.7	-0.9
FA para el fortalecimiento de los municipios	71.6	144.0	2.3	4.1	1.4	-1.0

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4. Descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales

Dentro de un federalismo cada nivel de gobierno tiene una autoridad exclusiva en determinadas actividades. Lo que a su vez significa que, si bien el gobierno nacional tiene determinadas potestades, también los gobiernos subnacionales cuentan con cierta autonomía (Cruz, 2021). Lo que significa que en las federaciones existen negociaciones entre los que detentan el poder nacional como subnacional para llegar a acuerdos definidos como “separación vertical de poderes, los cuales dividen a las jurisdicciones a lo largo de líneas territoriales” (Obinger, Leibfried y Castles, 2005: 9).

En este contexto, la autonomía de la cual gozan los gobiernos subnacionales se encuentra reconocida en las constituciones¹⁶ o demás normas legales. Por lo tanto, el marco normativo les otorga el derecho a los gobiernos subnacionales de formular sus propias leyes cuya jurisdicción¹⁷ abarca únicamente su territorio. Para que exista realmente un sistema federal debe existir un grado de descentralización de los gobiernos subnacionales, propiciándoles poseer un grado de control sobre los recursos y potestades para el diseño e implementación de políticas (Cruz, 2021).

Existen diferentes tipos de descentralización en un sistema federal. La descentralización fiscal está relacionada con el poder de decisión que tienen los gobiernos subnacionales respecto a su gasto, ingresos y financiamiento (Porto, *et al*, 2018).

Dicho lo anterior, resulta relevante conocer el grado de descentralización fiscal del cual han gozado los gobiernos subnacionales (Entidades Federativas) en México, dividido en las diferentes administraciones federales desde 1989. Para lo cual se consideran los siguientes indicadores¹⁸:

- a) **Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local:** Ingresos propios como proporción de los ingresos totales.
- b) **Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local:** Ingresos propios como proporción del gasto total.

16. En el caso de México se encuentra dentro de los artículos 115, 121 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. Palabra que proviene del latín *iurisdictio, onis*, que significa poder o autoridad que tiene uno para gobernar o poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 20ª. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1984, t. II, p. 805.

18. Los nombres de los indicadores fueron definidos por el CEFP. Éstos se definieron en virtud de que demuestran tanto la capacidad de las Haciendas Públicas locales para ejercer sus compromisos de gasto como la capacidad para sostenerse a través de sus recursos propios, o bien, incluyendo los recursos de libre disposición.

- c) **Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal:** ingresos propios más Participaciones Federales como proporción de los ingresos totales.

- d) **Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal:** Ingresos propios más Participaciones Federales como proporción del gasto total.

Los indicadores **a)** y **b)** miden el grado de descentralización fiscal considerando la capacidad que tienen las Haciendas Públicas locales. Para medirlo se consideran los ingresos propios (Impuestos; Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social; Contribuciones de mejoras; Derechos; Productos y Aprovechamientos) como proporción de los ingresos totales disponibles. Asimismo, se mide la proporción de ingresos propios respecto al gasto total.

Además, para determinar la autonomía fiscal frente al gobierno federal, se utiliza el nivel de ingresos generados por recaudación propia como proporción de la totalidad de sus ingresos, ya que son aquellos recursos donde los gobiernos subnacionales tienen mayor potestad e independencia en su utilización (Cruz, 2021).

Por su parte, los indicadores c) y d) miden el grado de descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales considerando no solo la capacidad de las Haciendas Públicas locales, sino también los recursos con los que cuentan por concepto de Participaciones Federales. En este caso se consideran únicamente este tipo de Transferencias Federales por dos motivos:

- 1) Las Participaciones Federales cuyo sustento legal se encuentran dentro de la LCF, se distribuyen a las Entidades Federativas considerando distintas variables que implican la contribución de éstas en el crecimiento económico del país y en la recaudación de los impuestos federales.

- 2) Las Participaciones Federales son recursos de libre disposición, lo que implica que las Entidades Federativas tienen la facultad para utilizarlos libremente, por lo que gozan de cierta autonomía.

4.1. Fortaleza de las Haciendas Públicas locales (1989-1994)

En el **Cuadro 16** se observa el resultado de aplicar la fórmula de cada uno de los indicadores anteriormente mencionados para el periodo de 1989-1994, donde se muestra que las Haciendas Públicas locales en su conjunto promediaron el 33.5 por ciento de recursos propios respecto del total de sus ingresos disponibles, incluyendo el financiamiento de deuda, destacando el año de 1992 con la mayor proporción (37.2%)

Por otro lado, se observa que, considerando únicamente los ingresos propios de las Entidades Federativas, estas fueron capaces de financiar en promedio el 32.3 por ciento del gasto público total (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, bienes muebles, inmuebles e intangibles, inversión pública, inversiones financieras y otras provisiones, recursos asignados a municipios, recursos asignados a delegaciones políticas y sector paraestatal, otros egresos y deuda pública). Sobresale de nuevo el año 1992 con la proporción más alta de este periodo (36.6%).

Una vez que se consideran las Participaciones Federales (recursos de libre disposición) se puede apreciar que durante 1989 y 1990, promediaron el 92.4 por ciento de la totalidad de los recursos disponibles, sin embargo, para los últimos años (1993 y 1994), estos recursos representaron el 79.0 y 71.5 por ciento, respectivamente. Esto se debió al aumento de recursos que las Entidades Federativas tuvieron a través de los Ramos Generales 23 y 25, así como de convenios celebrados entre éstas y la Federación. Estos recursos no fueron de libre disposi-

ción por lo cual limitaron su autonomía en cuanto a la decisión de destino de sus recursos.

Por su parte, en la capacidad de gasto de la hacienda pública local considerando las participaciones federales, se observan proporciones que van de 78.2 a 91.8 por ciento, para 1993 y 1990, respectivamente.

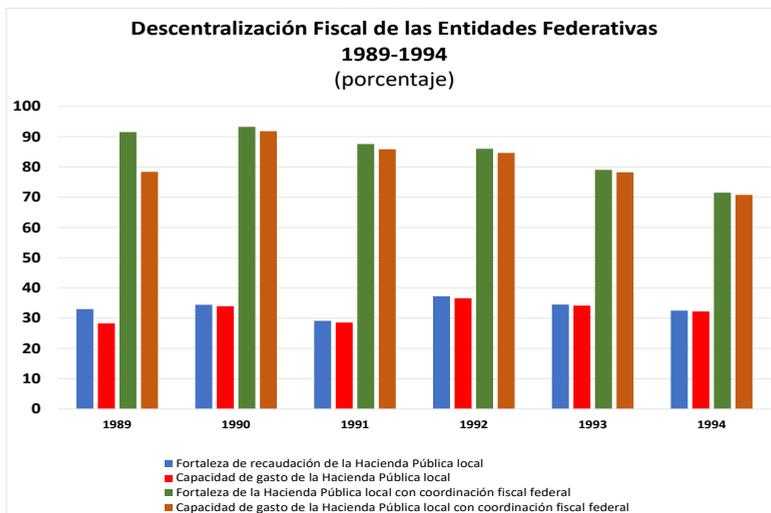
Cuadro 16
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 1989-1994
(porcentaje)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	33.0	34.5	29.1	37.2	34.5	32.5
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	28.3	33.9	28.5	36.6	34.2	32.2
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	91.5	93.2	87.6	86.0	79.0	71.5
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	78.4	91.8	85.8	84.6	78.2	70.8

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la **Gráfica 10** se observa que, durante este periodo, los ingresos propios se mantuvieron constantes en cuanto a la proporción de los ingresos totales como de los gastos totales. Sin embargo, se visualiza que considerando tanto los ingresos propios como las Participaciones Federales, en su conjunto disminuyeron representatividad de la totalidad de ingresos como del gasto en los últimos años.

Gráfica 10



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4.2. Centralización de ingresos y descentralización de gasto (1995-2000)

En este periodo con la adhesión del Capítulo V de la LCF, se buscó impulsar la descentralización fiscal de las Entidades Federativas al asignar recursos (Aportaciones Federales) para satisfacer necesidades de la población en temas de salud, educación, seguridad e infraestructura. Sin embargo, en el **Cuadro 17** se observa que a partir de 1998 cuando se transfieren los Fondos de Aportaciones Federales, la autonomía que tienen las Entidades Federativas respecto a la decisión de destino de recursos es menor con relación al periodo anterior (1989-1994) en los cuatro conceptos analizados.

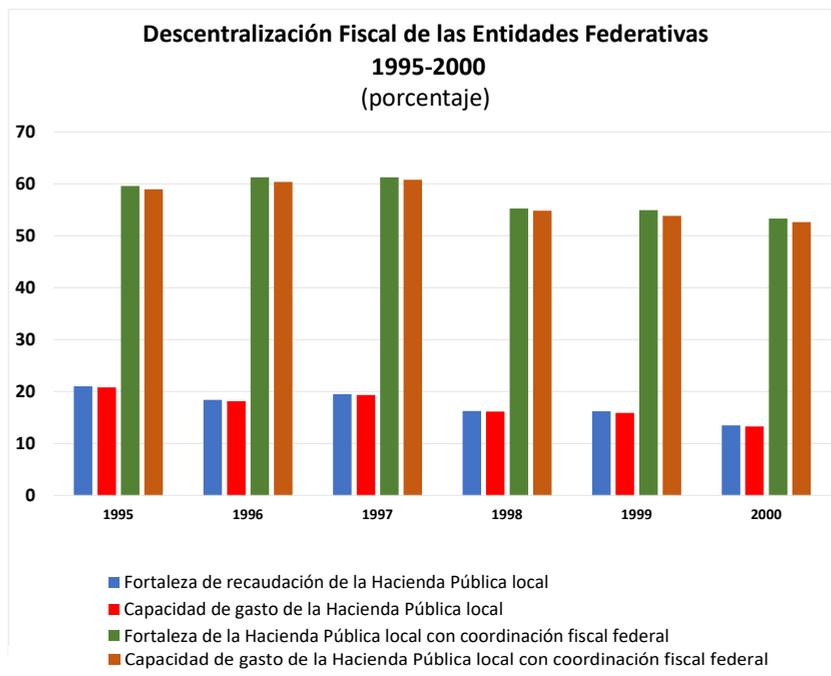
Cuadro 17
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 1995-2000
 (porcentaje)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	21.0	18.4	19.5	16.3	16.2	13.5
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	20.8	18.1	19.3	16.1	15.9	13.3
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	59.6	61.2	61.2	55.2	54.9	53.3
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	59.0	60.4	60.8	54.8	53.8	52.6

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

A partir de 1998 se observa una importante disminución de los ingresos propios respecto a los ingresos totales e incluso una menor proporción considerando los ingresos de libre disposición (Participaciones Federales). Si bien es cierto, que se transfirió una mayor cantidad de recursos a través del Ramo General 33, estos están condicionados en cuanto a su destino, ya que se delegó parte administrativa y operativa de rubros prioritarios como el de la salud, educación, seguridad e infraestructura; siendo el gobierno Central el responsable principal de la directriz de éstos. Lo que limitó por un lado la autonomía de decisión de las Entidades Federativas respecto al destino de sus recursos como también limitó la fortaleza recaudatoria de ingresos propios (véase **Gráfica 11**).

Gráfica 11



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4.3. Debilitamiento en la descentralización fiscal (2001-2006)

La descentralización fiscal para este periodo disminuyó de manera importante, toda vez que los ingresos propios de las Entidades Federativas promediaron una proporción del 11.2 por ciento respecto de la totalidad de sus ingresos disponibles. Por su parte, al considerar los ingresos de libre disposición, solo en el 2001 se registró una proporción de poco más del 50.2 por ciento de los ingresos totales, mientras que la capacidad de gasto fue menor de 50 por ciento en todos los años de este periodo (véase **Cuadro 18**).

Cuadro 18
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 2001-2006
 (porcentaje)

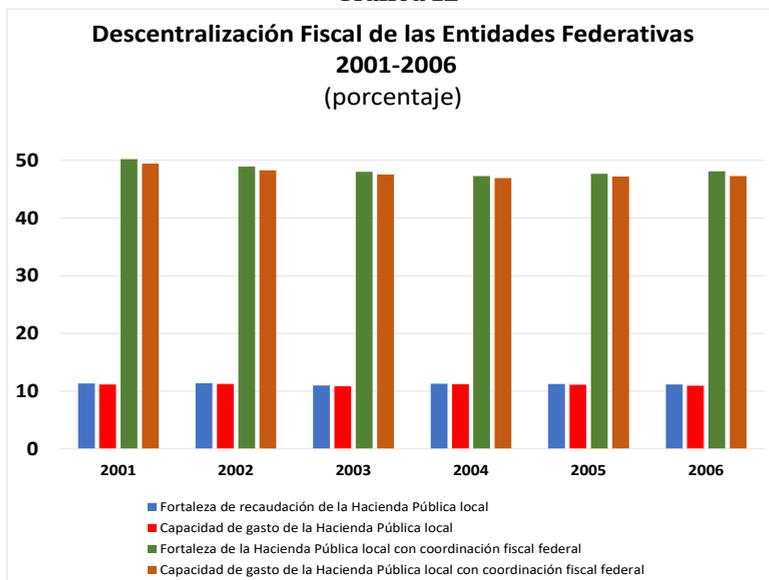
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	11.3	11.4	11.0	11.3	11.3	11.2
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	11.2	11.2	10.9	11.2	11.1	11.0
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	50.2	48.9	48.0	47.3	47.7	48.1
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	49.4	48.3	47.5	46.9	47.2	47.3

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la **Gráfica 12** se aprecia que la proporción de los ingresos propios respecto a los ingresos totales, como al gasto total fue muy similar y mostró un desempeño estable durante todo el periodo.

Asimismo, se visualiza que los ingresos de libre disposición junto con los ingresos propios sirvieron para financiar menos de la mitad del gasto total, el resto fue financiado por deuda o por las Aportaciones Federales.

Gráfica 12



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4.4. Alta dependencia de los recursos federales (2007-2012)

Durante este periodo se encuentra el menor grado de descentralización a pesar de los cambios en las fórmulas de los fondos de Participaciones vinculados a la RFP (FGP, FFM y FOFIR).

En 2009 y 2010, los ingresos propios de las Entidades Federativas representaron en promedio 9.7 por ciento de la totalidad de sus ingresos disponibles. Por su parte, cuando se consideran los recursos de libre disposición más los ingresos propios, éstos solamente cubren en promedio el 42.7 por ciento del gasto total (véase **Cuadro 19**)

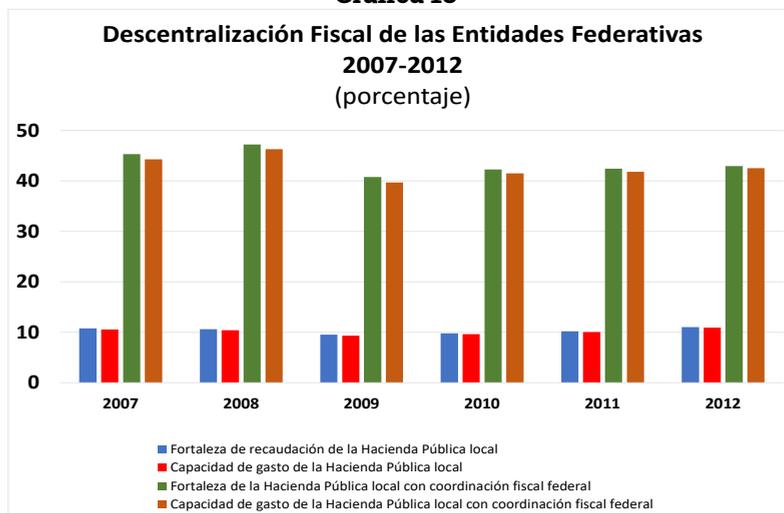
Cuadro 19
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 2007-2012
 (porcentaje)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	10.8	10.6	9.5	9.8	10.2	11.0
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	10.5	10.4	9.3	9.6	10.1	10.9
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	45.3	47.2	40.8	42.3	42.5	42.9
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	44.3	46.3	39.7	41.5	41.8	42.6

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Como se señaló en la primera parte de este trabajo, las Participaciones Federales presentaron un decremento debido a la crisis del 2008 derivada por el impago de hipotecas subprime. Lo que propició un aumento en el financiamiento a través de deuda pública para cubrir el déficit fiscal, siendo los años de 2010 y 2011 donde se presentó mayor representación respecto de los ingresos totales con 6.8 y 8.2 por ciento, respectivamente.

Gráfica 13



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4.5. Recuperación de la descentralización fiscal (2013-2018)

Durante este periodo existe una ligera recuperación en cuanto a la descentralización fiscal ya que los ingresos propios promediaron 12.8 por ciento respecto a los ingresos totales contra 10.3 por ciento en el periodo anteriormente analizado. Asimismo, se presentó una disminución en el financiamiento a través de deuda como proporción de los ingresos totales en los años de 2015 y 2016.

En el **Cuadro 20** y en la **Gráfica 14**, se observa que una vez considerando los recursos de libre disposición junto con los ingresos propios, estos tienen una tendencia creciente pasando de 42.8 por ciento como proporción de los ingresos totales en el año de 2013 a 48.0 por ciento en el año de 2018.

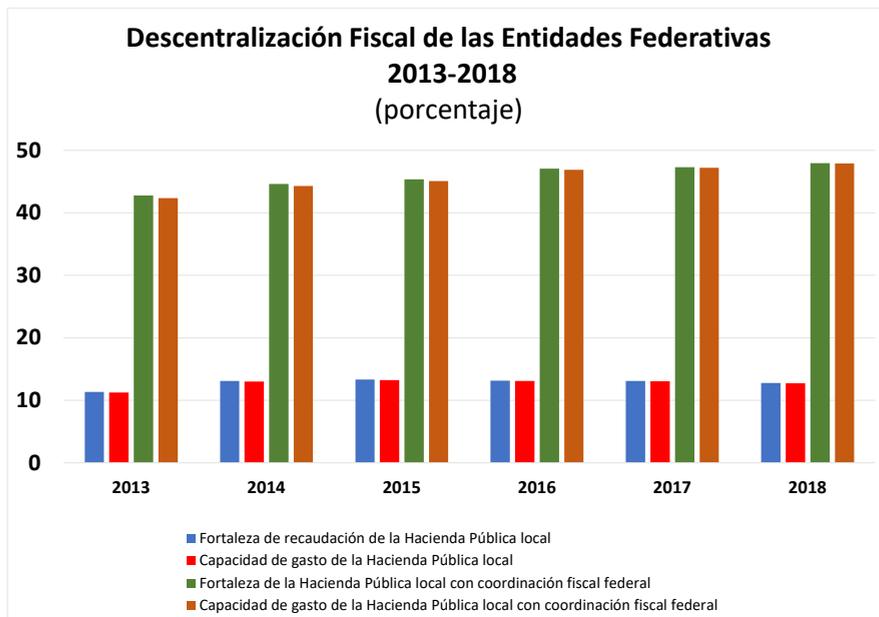
Cuadro 20
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 2013-2018
(porcentaje)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	11.3	13.1	13.3	13.1	13.1	12.8
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	11.2	13.0	13.2	13.1	13.1	12.7
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	42.8	44.6	45.4	47.1	47.3	48.0
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	42.3	44.3	45.1	46.9	47.2	47.9

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Por su parte, pasaron de representar el 42.3 por ciento como proporción del gasto total en 2013 a representar el 47.9 por ciento en 2018. Esto se explica por las reformas a la LCF donde se modificaron las fórmulas del FGP, FFM y FOFIR y se adhirió del art. 3-B de la LCF, donde se establece que las Entidades Federativas participarán al 100% de la recaudación del ISR enterado a la Federación y correspondiente al salario de su personal.

Gráfica 14



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

4.6. Descentralización fiscal y COVID-19 (2019-2020)

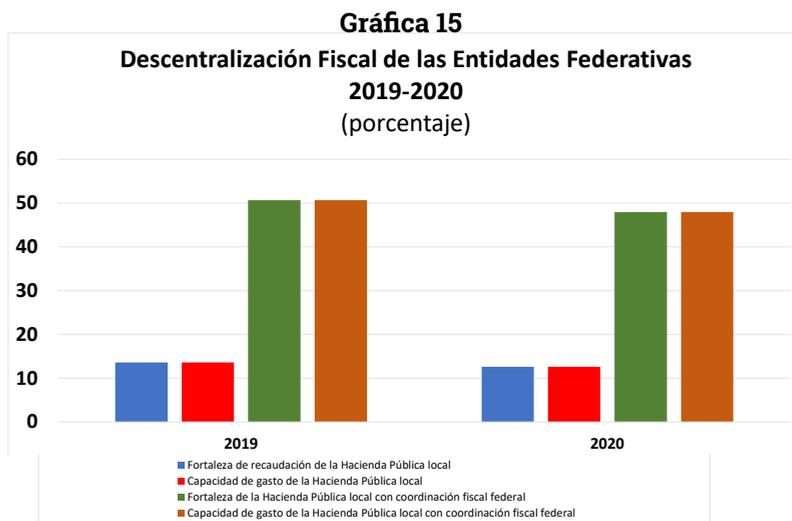
En este corto periodo se observa una recuperación en los ingresos propios, destacando el 2019 con un 13.6 por ciento como proporción de los ingresos totales, la más alta desde el 2000.

Por su parte, una vez considerando a los recursos de libre disposición en su conjunto representan el 50.7 por ciento de los ingresos totales y 50.6 por ciento del gasto total; las proporciones más altas desde el 2001 (véase **Gráfica 15** y **Cuadro 21**).

Cuadro 21
Descentralización Fiscal de las Entidades Federativas, 2019-2020
 (porcentaje)

Concepto	2019	2020
Fortaleza de recaudación de la Hacienda Pública local	13.6	12.6
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local	13.6	12.6
Fortaleza de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	50.7	48.0
Capacidad de gasto de la Hacienda Pública local con coordinación fiscal federal	50.6	47.9

Fuente. Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Sin embargo, para el año 2020 con el inicio de la pandemia el grado de descentralización descendió, ya que los ingresos propios como proporción de los ingresos totales, así como de los gastos totales, representaron el 12.6 por ciento. Considerando los recursos de libre disposición, también presentaron un decremento ya que pasaron a representar el 48.0 por ciento de los ingresos totales y el 47.9 por ciento del gasto total.

Conclusiones

En la primera parte del trabajo se visualizó que las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se reflejan en acuerdos que requieren de acciones intergubernamentales coordinadas y que pueden ser plasmada en una ley. En los países con un sistema político federal, los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un cierto nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y en la toma de decisiones sobre sus gastos.

La división de los periodos de análisis por Administración Pública Federal desde 1989, muestra que, en cada una de ellas, existe una dinámica distinta en materia de coordinación fiscal, ya que hubo periodos donde las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y los cambios en lo que respecta a las Traslaciones Federales, presentaron dinanismos diferentes, que a su vez se tradujeron en distintos niveles de descentralización fiscal.

Asimismo, se muestra la importancia que tienen las tareas legislativas respecto a las reformas y creación de leyes, toda vez que lo establecido en la normatividad causa un efecto importante en distintas áreas de la vida pública del país. En este caso, en los aspectos de coordinación fiscal y finanzas públicas (Transferencias Federales).

Respecto a la coordinación fiscal, la evolución en la normatividad propició cambios sustanciales como la creación de un mecanismo para que las Entidades Federativas tuviesen mayor liquidez y así tener un mejor manejo de sus finanzas (Anticipo de Participaciones). Con el tiempo se requirió de ajustes en este mecanismo como sucedió en 2008 y 2015; ambos con la finalidad de tener un control más adecuado sobre los recursos que se les proporcionaban.

En cuanto a las Transferencias Federales, se crearon y desaparecieron fondos de acuerdo con el contexto económico y fiscal de cada periodo, y con el propósito que cada Administración Pública Federal se había planteado al inicio de su gestión.

La creación del Ramo General 33 de las Aportaciones Federales fue de tal relevancia que, por un lado, marcó un antes y después respecto a la manera en la que se destinaron recursos financieros a las Entidades Federativas, así como, la manera en la que se descentralizaron las obligaciones de gasto en rubros trascendentales como salud, seguridad, infraestructura y educación.

Finalmente, en la segunda parte del trabajo se crearon indicadores para determinar el grado de descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales en cada uno de los periodos aludidos. Estos indicadores determinan la capacidad de recaudación propia de las Haciendas Públicas locales respecto a los ingresos totales y la capacidad de financiamiento de su gasto total, a través de sus recursos propios. Asimismo, se determinaron dos indicadores más con la consideración de las Participaciones Federales ya que son recursos de libre disposición, los cuales otorgan autonomía a las Entidades Federativas en cuanto a su manejo.

Derivado de estos indicadores podemos concluir que, a partir de la adhesión del Capítulo V a la LCF, las Entidades Federativas gozaron de una mayor cantidad de recursos, pero también se presentó una mayor obligación en cuanto al gasto subnacional. Es decir, la descentralización fiscal de los gastos subnacionales y la centralización de los recursos. Lo anterior, significa que la provisión de bienes públicos en sectores como salud, seguridad, educación e infraestructura; sean mayoritariamente financiados por recursos provenientes del gobierno Central en lugar de los ingresos propios de las Haciendas Públicas, causando con ello una mayor dificultad para percibir la relación directa entre los gastos y los recursos subnacionales para financiarlos. Esto propicia que los gobiernos subnacionales estén incentivados en buscar un aumento de las Transferencias Federales antes que aumentar sus impuestos locales, provocando una dismi-

nución de la capacidad recaudatoria subnacional y un aumento de la dependencia de recursos federales.

La importancia de la descentralización fiscal en un gobierno federal radica en que estos sistemas están compuestos por un subconjunto de gobiernos con cierta autonomía, los cuales, al presentar algunas limitaciones en ésta, los efectos serían diferentes a los esperados respecto a una mejor asignación y distribución de los recursos.



Fuentes de Información

Auditoría Superior de la Federación (2019). *FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO (FONE) RAMO GENERAL 33. Resultado de su Fiscalización. Cuenta Pública 2017*. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FONE_a.pdf>

Brunner, Emil (s.f.). *El Federalismo como forma de organización*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>>

Carbonell, Miguel (2003). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castañeda, Ramón (2003). *ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL*. Revista INDETEC Federalismo Hacendario Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Públicas. México, Págs. 26 - 41.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 28-05-2021, disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). *Recaudación Federal Participable*. "Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006".

- Cruz, Juan (2021). *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Ciudad de México.
- Cuevas, Víctor (2013). *La crisis hipotecaria subprime y sus efectos sobre México*. Análisis Económico Núm. 67, vol. XXVIII, Primer cuatrimestre de 2013. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/413/41329570008.pdf>>
- Franco, Julio (2020). *Diseño de Políticas Públicas* (4a ed.). México: IEXE Editorial.
- Gibson, Edward (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gómez, Moramay L. (s.f.). *Concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de protección al ambiente*. Disponible en: <<https://www.ehu.eus/documents/3012743/4522505/Gomez-Hurtado-Moramay-Leonor.pdf>>
- Guerrero, Francisco y Amador, Juan (2016). *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso PACTO POR MÉXICO*. Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, Colección nuestro tiempo.
- Hernández, Rogelio (2016). *El PRI*. El Colegio de México. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016, julio). *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825085926.pdf>

- Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, Última reforma publicada DOF 30-01-2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf>
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, Última reforma publicada DOF 10-05-2022, disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>>
- Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan y Castles, Francis (Eds.) (2005). *Federalism and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Porto, Alberto; Pineda, Carlos; y Eguino, Huáscar (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN No. IDB-DP-557.
- Rodríguez, Juan (2005). "EL CONCEPTO DE REPÚBLICA Y LAS TRADICIONES REPUBLICANAS", Diego Valadés, y Daniel Armando Barceló Rojas (Coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 254, pp. 277-284.
- Vargas Cuanalo, V.I. (2004). *Estrategia para el fomento de la participación ciudadana a nivel de la Gestión Pública en el Municipio de Puebla (1999-2008)*. Tesis Doctoral.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

**Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal,
Transferencias Federales y Descentralización Fiscal**

Se terminó de imprimir en mayo de 2023
en la Dirección de Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados
con un tiraje de 500 ejemplares.

Diseño de portada y maquetación editorial:
Daniel Monroy Perea

Corrección ortográfica:
Claudia del C. Ayala Sánchez



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://www.facebook.com/CEFP_diputados)



[@CEFP_diputados](https://twitter.com/CEFP_diputados)



www.diputados.gob.mx

