



LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN MÉXICO Y EL MUNDO

IMPLICACIONES Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN

VERANO 2020

Los conflictos entre entidades federativas y federación: tensiones, presiones y diferencias

Por Rodolfo Becerril
9 de julio de 2020

De las muy variadas consecuencias del COVID-19, las tensiones entre los gobiernos estatales y el ejecutivo federal han puesto al federalismo en entredicho. Las diferencias no son nuevas, pero el carácter y profundidad que hoy adquieren llaman a la reflexión. Si bien es cierto que las diferencias en mucho se deben al hecho de que hay entidades gobernadas por titulares pertenecientes a partidos distintos al del presidente, también lo es que hay problemas estructurales por el reparto de recursos que ponen de manifiesto la necesidad de revisar y poner al día el pacto federal, sobre todo en materia fiscal. Habría que añadir que las diferencias, que no son de ahora, también tienen un carácter político y que se agudizan en este sexenio por el tono declarativo del presidente y las decisiones del ejecutivo.

Recientemente los diferendos más notables fueron en torno al seguro popular "que les significó a las entidades una disminución del apoyo federal en esa materia", al manejo de la crisis sanitaria, a la crisis económica que se derivó de aquella, al acuerdo del Centro Nacional de Control de Energía, CENACE, que pretendía echar atrás los proyectos de energías renovables y que dio lugar a la constitución de un frente de 15 gobernadores, siete del noroeste y occidente más un grupo de mandatarios del PAN que defienden las energías renovables y; a la polémica sobre el endeudamiento.

A menos que en las elecciones del 2021, en las que se renovarán 15 gobiernos estatales, el partido hoy mayoritario se alce con el triunfo, y aun no siendo así, es previsible que las diferencias seguirán marcando el entorno. El Secretario de Hacienda señaló que, en 2020, habrá una disminución de cerca del 11% en las participaciones a los estados, algo así como 89.2 mil millones de pesos menos respecto a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Y ante la perspectiva de un tenue crecimiento en el 2021, las participaciones que entran dentro del gasto no programable van a ser menores que las presupuestadas en este año. La recaudación se podría eventualmente aumentar si se reduce la elusión y la evasión fiscal o se incorporen más personas del sector informal al formal. Todo hace suponer que será al revés: aumentará la informalidad y se pagarán menos impuestos. Lo anterior va a reducir lo que le toca del pastel a los estados y, por ende, aumentarán las tensiones entre la federación y las entidades.

Cierto, las entidades pueden recurrir al endeudamiento. Sin embargo, el nivel de endeudamiento que acusan los gobiernos subnacionales es muy alto. Adicionalmente, la Ley de Disciplina Financiera de las entidades Federativas y los municipios, establece aspectos de importancia para el manejo de



Para conocer más, visita www.centrotepoztlan.org

  @CentroTepoztlán



la deuda pública.¹ Se establece, por ejemplo, un sistema de alertas en caso de que la disciplina financiera se ponga en riesgo.² Además, la contratación debe contar con el aval de la federación, mismo que según parece no se otorgará pues el presidente considera que los gobernadores usarían los recursos para el proceso electoral 2021 y no para solventar los gastos derivados de las medidas adoptadas por el COVID-19

El reclamo sobre la necesidad de una reforma fiscal es cada vez más recurrente, aunque se coincide que, en estos momentos, dada la circunstancia económica y el proceso electoral del año próximo, no parece viable poder acometerse, y no solo dicha reforma, si no tampoco parece factible una revisión de la Ley de Coordinación Fiscal que tiene ya una vigencia de cerca de 40 años.

La debilidad del federalismo

Aunque tenues, en los últimos años se han hecho esfuerzos por descentralizar los recursos de la federación hacia los estados, sin embargo, tales esfuerzos se hicieron más por el lado del gasto que del ingreso. En ese proceso se inscribe la federalización de la educación y de la salud que, en ambos casos, fue incompleta. Del lado del ingreso sigue habiendo una alta dependencia. Se estima que para 2020 los ingresos totales de las entidades serán aproximadamente de más de 2 billones de pesos, pero la mayoría de esos recursos son de carácter federal y sólo el 12% sería generado por las entidades. Son pocas las facultades tributarias de las entidades; de las más importantes, el impuesto a la nómina (2-3%) que, de los impuestos, representa el 72%, y el de la tenencia vehicular que se abrogó- (era federal pero su monto quedaba íntegro en las entidades) y que quedó como un impuesto local que no todas las entidades aprovechan. Por otro lado, el resto de las facultades tributarias son desaprovechadas o tienen poca significación, como el impuesto sobre hospedaje y el impuesto de loterías, rifas, sorteos y juegos. De 18 impuestos que podrían recaudar sólo aplican 6, en promedio. La excepción es Baja California (9). Les quedan a las entidades las participaciones (ramo 28) y las aportaciones (ramo 33), estas últimas condicionadas. Como se sabe, participaciones derivan de la recaudación general participable a las que se les aplica una fórmula. Estos recursos les sirven a los estados y en su caso a los municipios para su gasto operativo y no están condicionados. Las aportaciones son recursos que la federación transfiere a las entidades y en su caso a municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos: son recursos etiquetados. En ambos casos, en una economía en recesión como la actual, provocada por la pandemia, tienden a disminuir.

Quizá sea mejor la situación que guardan los municipios que tienen el recurso del impuesto predial y el de traslación de dominio. Sin embargo, la llamada “pereza fiscal” o, si se quiere, el mantener

¹La Ley fue publicada durante el 2016, misma que tiene por objeto “... 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). En su artículo 2 de la Ley se establecen conceptos de suma importancia para el manejo de la deuda pública, como es el caso de la dependencia financiera que se obtiene del cociente que resulta de dividir las transferencias condicionadas y no condicionadas que el gobierno central asigna a las haciendas públicas locales, entre sus ingresos totales. “...

² Deuda Pública de los Municipios de México ...www.cefp.gob.mx > documento > cefp0212018

Ver también: [Análisis de Deuda Pública de los Estados AETI 140912x](#)

[ASFwww.asf.gob.mx >56 Informes especiales de auditoria](#)



estos impuestos rezagados para evitar un reclamo social ante un incremento, no ha permitido reducir la dependencia financiera. En este caso el margen que podría utilizarse es muy grande. A nivel internacional e incluso latinoamericano, la proporción del predial respecto del PIB en México es de las más bajas: 0.2% que contrasta con la media mundial que es de 2%. En Brasil y Argentina están por encima de la media y en Chile se le acerca con el 1.5%. La ciudad de México y Quintana Roo fueron los mayores recaudadores de su propio PIB gracias a este impuesto, 0.57% y 0.47% respectivamente. Si todos los estados pudieran recaudar el mismo porcentaje, uno u otro, sería posible aumentar sus recursos en entre 2.7 y 3.3 veces. El ingreso que provee este impuesto es además estable, progresivo y redistributivo.

El agrupamiento de los gobernadores

El agrupamiento de los gobernadores tiene como antecedente una reunión en 1999 convocada por el gobernador Sánchez Anaya (PRD) de Tlaxcala; posteriormente toma fuerza en Mazatlán en el 2001 en una reunión a la que asisten 20 gobernadores del PRI y PRD y dos del PAN (Guanajuato y Nuevo León) que hicieron causa común frente a reducciones presupuestales. Cuando otros gobernadores, que no formaron parte de esa agrupación desde el inicio, vieron el alcance y la importancia política de agruparse, se sumaron a la iniciativa. La Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO se institucionaliza en 2003 ya con la presencia de todos los gobernadores que finalmente encuentran en ella un mecanismo de negociación que primero alude a cuestiones presupuestales pero que, poco a poco, aborda otros temas y se convierte en un mecanismo de interlocución con el gobierno federal.

Desde el surgimiento de la CONAGO dos temas han estado básicamente presentes entre los dos órdenes de gobierno: el de seguridad pública y el económico. En el primer caso, la polémica sobre el mando único primero y luego sobre la ley de seguridad pública sufrió retrasos en su aprobación por las diferencias existentes. En el segundo, la merma de recursos que han experimentado las entidades ha generado tensiones varias. Esa disminución de recursos podría compensarse con la derrama de recursos de las secretarías y organismos federales en los diferentes estados del país, sin embargo, es previsible que también ese gasto se reduzca el año próximo.

Recientemente ha surgido la GOAN, que agrupa a gobernadores del PAN que han ido radicalizando sus opiniones respecto al centro. Sobre el aumento de la deuda en las entidades federativas, no puede soslayarse la corrupción en que han incurrido, la ineficacia de los controles formales, la poca transparencia y rendición de cuentas. Si bien los reclamos al centro provienen básicamente de un partido (PAN), debe registrarse que otros gobernadores (Michoacán, PRD; Coahuila, (PRI); Jalisco (MC) y Nuevo León (independiente), también han marcado distancia con la federación. Igualmente habría que recordar que el sistema de transferencias ha producido “pereza fiscal” en los estados que prefieren pedir que buscar nuevas alternativas de recaudación.

Nuestro sistema fiscal se ha caracterizado por un alto grado de centralismo. Pudo sobrevivir así cuando se tenían altas tasa de crecimiento, pero no cuando la economía no crece e incluso se contrae. Por otro lado, la baja recaudación de los estados se enfrenta con el problema de que las exigencias de gasto son cada vez mayores. En un sistema federal, siempre habrá puntos de vista y criterios regionales diferentes al centro; y más cuando no se han revisado las potestades fiscales de los distintos órdenes de gobierno que han permanecido intocadas desde hace mucho tiempo y no se corresponden con la realidad actual. Mientras no se realice una nueva reforma fiscal, la cual no se



Para conocer más, visita www.centrotepoztlan.org



@CentroTepoztlan



ve viable en el corto plazo, las tensiones entre el centro y las entidades crecerá en un ambiente de polarización, lo que exige un acuerdo nacional que incluya aspectos específicos de la relación federación-estados que ayude a mitigar las consecuencias económicas que ha provocado el COVID-19.

Posibles cursos de acción

Las reformas a la ley de coordinación fiscal de 2013 y 2014 trataban de aumentar la recaudación local mediante estímulos: mayores niveles de recaudación serían premiados con mayores recursos en las participaciones de fondos federales. No tuvieron, empero, los efectos esperados. Algunos estados, los más fuertes, fueron beneficiados, pero otros no y ello agravó la desigualdad entre entidades. Entre las propuestas que circulan está la de permitir a las entidades gravar los bienes y servicios de consumo final. “No podrán gravar las ventas entre empresas, ni las ventas hechas hacia fuera de sus entidades, ni al exterior. Las entidades tendrían libertad para determinar la(s) tasa(s) que consideren convenientes. La base del impuesto sería obligatoriamente el valor de la venta de bienes y servicios antes de aplicar el IVA federal. Es decir, sería la misma base del IVA. Podrían, sin embargo, exentar o tener tasas reducidas para los bienes y servicios [que no estén gravados por la federación]³ Esa propuesta supone que el IVA federal disminuya para dejar margen para que los estados apliquen este impuesto. La federación disminuiría las participaciones, pero le acreditaría la mitad del impuesto que recaude la entidad.⁴ Una posible combinación sería IVA general de 12% e impuesto de ventas finales de 3%. Propuestas de esta naturaleza tendrían que ser parte de un acuerdo federal dado que de lo contrario se podría desatar una competencia inconveniente entre entidades.

Como se señaló, el impuesto a la nómina que gravan las entidades es una fuente de ingresos considerable, sin embargo, tiene la desventaja que desincentiva el trabajo formal, presiona los sueldos a la baja y, por consecuencia, reduce las oportunidades de empleo. En este caso, podría pensarse en reducir el impuesto a la nómina para aumentar la base gravable. Tendría que hacerse un cálculo apropiado para combinar ambos propósitos. También se podría incrementar el impuesto predial. Cuando no fuese posible, se podría optar por modernizar los catastros para actualizar su valor. Igualmente, es necesarios recuperar la cartera vencida que algunos estiman que en promedio nacional es más del 40% del padrón de contribuyentes. El restablecimiento o el impulso, según sea el caso, del impuesto sobre tenencia vehicular ayudaría, además, a un objetivo medioambiental. En el listado de buenos propósitos habría que señalar la adecuación de las tarifas de los derechos en el cobro del agua y desde luego más y mejores medidas de fiscalización.

Por lo que toca a la Ley de Coordinación Fiscal, una reforma tendría que darse en varios sentidos. Por un lado, para permitir que las entidades federativas graven la venta de bienes y servicios al consumidor final y, por otro lado, para revisar las fórmulas conforme a las cuales se asignan las participaciones que generan desincentivos en las entidades con pocas capacidades recaudatorias.

³ Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández; Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria; <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo3.pdf>

⁴ Ibidem; en este texto se desglosa la propuesta completa.



Por cierto, la Ley debiera llamarse de coordinación hacendaria en tanto que debería referirse no sólo a lo fiscal sino también a la deuda, al gasto, al patrimonio y a la fiscalización en los Estados.⁵

Del lado del gasto es indispensable depurar la nómina de las burocracias estatales, cargadas en exceso de personal. El gasto debe racionalizarse mejor para legitimar el aumento de impuestos o las tasas de los derechos. En los municipios se enfrentan laudos laborales que al cumplirse reducen el margen de gasto. Este por su parte se destina más a gasto y a muy pocas inversiones productivas. a veces llega a niveles alarmantes.

Más allá de lo fiscal

El federalismo en general se ha distorsionado. Sin mecanismos de control, la autonomía relativa de las entidades se convirtió en áreas de impunidad. Los escándalos de los gobiernos estatales durante el sexenio pasado pusieron de manifiesto la disfuncionalidad del sistema. Justamente por ello es necesario revisar competencias y mecanismos de rendición de cuentas. El Sistema Nacional Anticorrupción debe echarse a andar cabalmente Pero más allá de ello, prevalecen problemas estructurales en lo económico que deben atenderse, entre ellos, las fuertes diferencias regionales en niveles de ingreso, las diferentes estructuras productivas por entidades, la existencia de zonas metropolitanas compuestas por distintos municipios de varios estados.

La pandemia del COVID-19 y la crisis económica que le siguió y que estará presente largo rato, no hicieron sino aflorar los aspectos fundamentales de la relación entre los tres niveles de gobierno. Superada la larga contingencia, será más que necesario, urgente, retomar estos aspectos que quizá, dadas las adversas circunstancias, sea más consensuable acometer por haber tocado fondo. La problemática del federalismo no es simplemente doctrinal, sino que tiene un impacto directo en el reparto de competencias y en el grado de autonomía que deben y necesitan tener cada entidad y municipio, sea en beneficio del todo.

Un federalismo con preeminencia del ejecutivo, descoordinado y excesivamente centralizado no hará sino aumentar las tensiones entre los órdenes de gobierno. Nos hemos limitado a discutir las reglas de acceso al poder como la inacabada discusión sobre lo electoral que, en su última reforma, del IFE se pasó al INE, ejemplo de centralismo, en vez de ahondar en las reglas de su ejercicio y distribución. Es indispensable una nueva normatividad en torno a las potestades de cada orden de gobierno en la lucha contra inseguridad pública ya que las reglas de coordinación no están debidamente definidas. Asimismo, es necesario que se convoque a una nueva Convención Nacional Hacendaria y antes quizás a un Consejo Nacional Fiscal. También es necesaria una instancia de coordinación intergubernamental, no sólo a cargo de los gobernadores sino de todos los poderes para romper el círculo vicioso federación-estados-municipios que se ha enredecido cada vez más con consecuencias impredecibles.

5 Becerril Traffon Rodolfo, *Las finanzas públicas en el estado de Morelos: análisis del proceso hacendario de la federación al Municipio*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2008, ISBN:978-968-878-293-4.

