
Relaciones intergubernamentales, política pública y gobernabilidad en el Estado de Michoacán, México 2010-2021

KARINA DÍAZ RÍOS
RODOLFO AGUILERA VILLANUEVA
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Resumen

La baja recaudación de ingresos propios -específicamente los tributarios- en el Estado de Michoacán, México ha sido una constante de su hacienda pública durante los diez últimos años. La Ley de Ingresos del Estado confirma que el porcentaje no supera el 3.0% anual, y por el contrario, los ingresos federalizados muestran una regularidad estadística con un promedio superior al 80.0%. Este rasgo, se explica por la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que participa y otorga a Michoacán los recursos fiscales que le corresponden por haber cedido sus potestades tributarias para que el gobierno federal realice el cobro de los impuestos de mayor impacto recaudatorio. La baja recaudación, también se explica por la estrecha base tributaria de la entidad asociada a una estructura económica poco dinámica y con un alto grado de informalidad; pero no se debe omitir que Michoacán recibe ingresos que le corresponden derivado de la firma del Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 11 de noviembre del año 1979. Las relaciones intergubernamentales en el aspecto financiero se han convertido en el mecanismo de colaboración y coordinación administrativa institucional más importante en materia fiscal para mejorar las finanzas públicas e implementar políticas públicas, favoreciendo la legitimidad política de los distintos gobiernos y solventar los factores de ingobernabilidad para propiciar mejores condiciones de gobernabilidad. En este trabajo muestra con evidencias empíricas sobre el comportamiento de ingresos propios, federalizados, gasto público y crecimiento económico, que han sido las relaciones intergubernamentales derivadas del modelo de coordinación fiscal en México las que más contribuyen al financiamiento del gasto público, estableciéndose una relación funcional entre estas, las políticas públicas y la gobernabilidad-ingobernabilidad.

Palabras clave. Gobernabilidad, Ingresos Federalizados, Política Pública y Relaciones Intergubernamentales.

Clasificación JEL: H77, H83

Intergovernmental relations, public policy and governance in the State of Michoacán, Mexico 2010-2021

Abstract

The low collection of own revenues -specifically tax revenues- in the State of Michoacán, Mexico has been a constant feature of its public finances during the last ten years. The State Revenue Law confirms that the percentage does not exceed 3.0% annually, and on the contrary, federalized revenues show a statistical regularity with an average of over 80.0%. This feature is explained by the structure of the National Fiscal Coordination System, which participates and grants Michoacán the fiscal resources that correspond to it for having ceded its tax powers so that the federal government can collect the taxes with the greatest collection impact. The low tax collection is also explained by the narrow tax base of the entity associated with an economic structure that is not very dynamic and with a high degree of informality; but it should not be omitted that Michoacán receives income that corresponds to it as a result of the signing of the Accession Agreement with the Ministry of Finance and Public Credit on November 11, 1979. Intergovernmental relations in the financial aspect have become the most important mechanism of collaboration and institutional administrative coordination in fiscal matters to improve public finances and implement public policies, favoring the political legitimacy of the different governments and solving the factors of ungovernability to propitiate better governance conditions. This paper shows with empirical evidence on the behavior of own and federalized revenues, public spending and economic growth, that the intergovernmental relations derived from the fiscal coordination model in Mexico have been the ones that

contribute most to the financing of public spending, establishing a functional relationship between these, public policies and governance-governability.

Key words. Governance, Federalized Revenues, Public Policy and Intergovernmental Relations.

JEL Classification: H77, H83

Introducción.

La importancia de este trabajo, radica en que no existen investigaciones sobre relaciones intergubernamentales (en lo sucesivo RI) para el caso de Michoacán. Este tipo de estudios, se convierte en un instrumento de análisis para conocer su contribución financiera en las acciones de gobierno, en su eficiencia, legitimación política, crecimiento económico y la estabilidad política. Con los recursos financieros que le corresponden por derecho a Michoacán de la Recaudación Federal Participable, se ha venido atendiendo distintas problemáticas como inseguridad, desempleo, salud, educación y pobreza; y esos recursos financieros contribuyen a crear mejores condiciones de gobernabilidad, entendida en este trabajo como capacidad de gestión pública para lograr resultados favorables en la solución de problemas públicos.

Para demostrarlo, el trabajo se divide en tres partes: En la primera, se explica de manera general los prolegómenos de las RI como parte del federalismo mexicano. En la segunda, se establece el estado del arte de las RI y la gobernabilidad, ejes conceptuales del trabajo. En la tercera, se expone la evidencia empírica sobre la importancia y evolución de los ingresos propios, federalizados, gasto y crecimiento económico para el periodo 2010-2021, a fin de conocer su importancia en el financiamiento del gasto público, el desarrollo de políticas públicas que permitan eliminar los factores de ingobernabilidad y favorecer la gobernabilidad. Se termina con tres conclusiones generales.

Se utiliza una metodología que implica dos actividades básicas:

Acopio de información estadística de fuentes primarias, como la Ley de Ingresos del estado de Michoacán de Ocampo, Presupuesto de Egreso del estado de Michoacán de Ocampos, Estructura Sectorial-Productiva de Michoacán, Cuenta Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI, y

Procesamiento y análisis de la información estadística para establecer afirmaciones sobre la importancia de las RI para eliminar gradualmente las condiciones de ingobernabilidad y crear el sustento financiero para la gobernabilidad.

Los prolegómenos de las RI.

No es objetivo de este trabajo realizar un estudio detallado sobre el surgimiento de las RI, sin embargo, a continuación, damos un bosquejo general sobre ello. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, que se compone de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Del artículo, se concreta la existencia de un pacto federal que diferencia claramente dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la de los estados y la de la Federación. Este mandato constitucional da origen a la existencia de RI entre los distintos órdenes de gobierno como mecanismo de colaboración para atender asuntos públicos de manera coordinada. A su vez, en el artículo 43 se señalan cuáles son las partes integrantes de la Federación en términos de los estados

que la conforman, y se otorga a cada instancia de gobierno su ámbito específico de actuación y autoridad, sin excluir la posibilidad de que se puedan establecer vínculos de cooperación, coordinación y apoyo mutuo.

En el ámbito de los recursos fiscales, el proceso de RI se encuentra en la integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (en lo sucesivo SNCF), que tiene como objetivo crear relaciones de colaboración entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los municipios a partir de la firma de los convenios de adhesión. Con ellos, queda establecido el acuerdo mutuo de colaboración entre el gobierno federal y los de los estados para crear mecanismos de coordinación en la transferencia y uso de recursos federales que por ley le corresponden a los gobiernos subnacionales por haber cedido sus potestades tributarias en el cobro de impuestos. Este esquema de coordinación permite que los gobiernos subnacionales tengan mejores condiciones financieras para diseñar e implementar políticas públicas con el objetivo de resolver problemas públicos. Si bien es cierto, este esquema, ha permitido el dominio de la federación en la recaudación tributaria, también lo es, que las entidades federativas reciben los recursos financieros que le corresponden de la recaudación federal participable, permitiendo las RI que los recursos federalizados se conviertan en la principal fuente de financiamiento de su gasto público.

Con la creación del SNCF se sientan las bases para las RI en el ámbito financiero entre federación y gobiernos estatales, pues como señala (López, 2012: 25): “Con la coordinación fiscal se ha permitido que la responsabilidad de establecer tributos sea ejercida en forma organizada y negociada por los dos niveles de gobierno que son el estatal y el federal sostiene alguna doctrina, con lo cual no estoy de acuerdo ya que para el establecimiento y reforma del régimen legal de la coordinación fiscal solo se requiere de la voluntad del poder legislativo federal y en el caso de las aportaciones es una facultad en ejecución de las políticas públicas por parte del ejecutivo federal”. En todo caso, el SNCF sintetiza las relaciones de gobierno entre entidades federativas y gobierno federal, que quedan reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal (en lo sucesivo LCF) que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que en su artículo 13, señala que se pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, derivados de la firma de convenios de adhesión.

Como señala (Mandujano, 2010: 15). “En México, las relaciones intergubernamentales además de estar determinadas por un indefinido marco jurídico constitucional, se encuentran influenciadas por el grado de desarrollo presente entre los estados de la República, con la particularidad de que el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, mientras que para los estados y municipios se limita a la administración y organización de los programas federales por medio de la descentralización sectorial, vía transferencias federales”. Es claro, que la coordinación y descentralización fiscal encuentra su mayor importancia en el sistema de transferencias financieras del gobierno federal a las entidades federativas y municipios por así corresponder a estos un porcentaje de esa fuente de recursos.

Por el lado de los ingresos fiscales, las participaciones federales a los estados y municipios se han incrementado de forma constante, constituyéndose en recursos que los gobiernos reciben por concepto de la potestad tributaria propia que dejan de ejercer por estar adheridos al SNCF. Por el lado del gasto, en 1988 se crea el rubro presupuestal del ramo 33, que son aportaciones federales que junto a las participaciones se convierten en la fuente más importante de recursos financieros de los gobiernos subnacionales (Díaz, 2001).

Este tipo de RI en materia de transferencia de recursos fiscales se fue construyendo de manera gradual a través de los acuerdos tomados en las diferentes Convenciones Fiscales en

México a partir de la del año 1947¹. En ellas, se fueron estableciendo las bases que permiten llevar a cabo un aprovechamiento coordinado entre la federación y las entidades federativas sobre las principales fuentes tributarias, así como esquemas de colaboración entre sus autoridades para reducir gastos de administración tributaria y control de ingresos que dan lugar a la aceptación de un sistema de coordinación (Cruz, 2004). En el año de 1948 se promulga la primera ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a los gobiernos estatales con el objetivo de normar y agilizar el pago de las participaciones, para el año de 1953, se crea la primera LCF y los convenios de colaboración entre estados y federación como un arreglo contractual entre las autoridades de distintos niveles de gobierno y; finalmente, en el año de 1978 se publica en el Diario Oficial de la Federación la LCF que entra en vigor en enero del año 1980, dando lugar a la creación del SNCF como mecanismo de colaboración para mejorar la distribución del ingreso fiscal, consolidar el federalismo, dotar de más recursos financieros a las entidades federativas y coadyuvar al fortalecimiento de los municipios. Para (Gutiérrez, 2013) el SNCF² surge con la finalidad de crear un esquema de distribución de instrumentos de recaudación que busca incrementar los ingresos de todos los órganos de gobierno, en donde a cambio, los gobiernos locales ceden parcial o totalmente el ejercicio de sus facultades fiscales.

Si se analiza la LCF en su capítulo II, artículo 1, ahí encontramos la esencia de las RI, pues señala que la ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales. En el mismo sentido, el capítulo II, artículo 13, señala que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos estatales suscritos al SNCF podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de recursos federales. En ambos capítulos y artículos, viene implícito el concepto de RI en materia de transferencias federales, pues de ambos se deduce que la federación tendrá la facultad de asignar y transferir recursos fiscales a los gobiernos subnacionales como parte de un esquema de colaboración que permita mejorar el funcionamiento de estos. Incluso, queda claro que será la firma de convenios de adhesión con la SHCP el mecanismo formal que las permita. De acuerdo a esta ley, las RI surgen de un proceso de institucionalización en un plano normativo, jurídico y legal, que genera un vínculo intergubernamental entre distintos órdenes de gobierno, que en todo caso, vino a representar un mecanismo de colaboración que permite mejorar los ingresos de los gobiernos estatales y municipales que coadyuvan al diseño e implementación de políticas públicas que sirven para atender problemáticas sociales que afectan la condición de vida de los ciudadanos.

El inicio del presente siglo vino a significar un auge en las RI con el fortalecimiento de los procesos de descentralización y el rediseño del federalismo. La Convención Nacional Hacendaria de 2003 fortaleció los procedimientos de coordinación fiscal intergubernamental y para 2007, se rediseñan las fórmulas de las participaciones, lo que resalta la importancia que van a cobrar las RI en función de los recursos que se distribuirán a los gobiernos estatales (Mendoza y García, 2018).

¹ El proceso inicia con la de 1947, pero le siguen la Ley que regula el pago de participaciones de ingresos federales en las Entidades Federativas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de 1953; la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebran convenios de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles de 1954; y por supuesto, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

² Es importante señalar que el SNCF tiene como objetivos la armonización fiscal, la distribución de las participaciones, regular la colaboración administrativa, distribuir las asignaciones federales y constituir organismos del SNCF.

El estado del arte de las relaciones intergubernamentales.

La relación funcional entre RI, políticas públicas y gobernabilidad que se pretende demostrar en este trabajo para Michoacán, se puede entender teóricamente con el trabajo de (Wright, 1997) quien señala que las RI aparecen en los años treinta en los Estados Unidos y que deben entenderse como aquellas acciones de gobierno que se desarrollan con la finalidad de diseñar políticas públicas al interior de un sistema político y administrativo para combatir los problemas económicos y sociales que produjeron por la depresión económica de 1929, incluyendo la evaluación de sus resultados. Señala que, para alcanzar la solución de los problemas, el rasgo central de las RI se encuentra en la participación acordada de funcionarios públicos, presidentes, gobernadores, alcaldes, administradores, entidades gubernamentales y ciudadanos.

Aunque en el trabajo no se expone explícitamente el concepto de gobernabilidad, si aparece el vínculo entre RI, diseño de políticas públicas y gobernabilidad al momento de señalar que la participación de diversos actores políticos e instancias de gobierno tienen como finalidad la solución de problemas públicos. Para ampliar su conceptualización incorpora la definición realizada por Williams Anderson (páginas 67-68) quien las define como. “Un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro de un sistema federal [de los Estados Unidos]”, es decir, en el trabajo se incorporan elementos que actualmente son retomados por los avances en materia de gobernanza y gobernabilidad, al señalar que las RI son motivadas por la preocupación en la prestación de servicios de manera eficaz y que presentan los siguientes rasgos: a). La inclusión de todas las instancias gubernamentales, b). Comprenden actividades y acciones de funcionarios, c). Implican interacciones entre funcionarios y, d). Considera cuestiones políticas centradas en finanzas y que las RI tienen que ver con relaciones fiscales.

Una interpretación aún más clara sobre el concepto de RI y sus implicaciones lo desarrolla La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 2023) quien señala que estas deben entenderse como aquellas que se dan entre un gobierno central y los gobiernos subnacionales, que entre otras cosas, implican la determinación de funciones específicas que deba realizar un gobierno, la asignación de impuestos o la redistribución de recursos entre los gobiernos subnacionales. En esta concepción, ya se involucran las acciones de colaboración y acuerdos institucionales entre gobierno central y gobiernos subnacionales con la finalidad de alcanzar logros concretos en beneficio de los actores involucrados. Aquí, la transferencia de recursos financieros de un gobierno central a uno subnacional ya presupone una coordinación institucional que coadyuva al logro de la gobernabilidad en un determinado sistema político; pero, sobre todo, ya implica la transferencia de recursos fiscales a un gobierno subnacional con la finalidad de resolver problemas públicos.

Bajo una perspectiva similar, (Cedeño, 2012) define las RI como un conjunto de relaciones de cooperación, coordinación y apoyo, como relaciones funcionales, financieras y administrativas que no son en estricto sentido arreglos formales, legales o institucionales, pero que sí se caracterizan por el tema de la corresponsabilidad y la colaboración. En este análisis, la coordinación intergubernamental es vista como un mecanismo que permite construir condiciones de eficiencia de gobierno que se traducen en situaciones de gobernabilidad, en donde incluso, se contempla la distribución subsidiaria o resarcitoria de recursos con la finalidad de resolver conflictos. En este caso, las RI permiten identificar aquellos asuntos públicos que se pueden atender mediante una política gubernamental coordinada entre dos niveles de gobierno.

En el mismo ámbito de definiciones, y por lo específico del concepto de RI, consideramos importante incorporar lo señalado por (Hernández, 2006: 36-37), quien precisa lo siguiente: “Las RIG se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a cada gobierno su propio ámbito de acción y autoridad, por lo que las RIG se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino de las RIG es la negociación”.

A partir de estas definiciones, podemos afirmar que en ellas se destacan los siguientes aspectos: a). La necesaria colaboración entre distintos niveles de gobierno con atribuciones específicas, b). El acuerdo sobre mecanismos concretos de colaboración que deben quedar especificados y, c). La contribución para lograr eficacia en las acciones de gobierno. Es decir, las RI vistas como un factor decisivo para crear gobernabilidad. En el mismo sentido, por tratarse de niveles de gobierno diferentes y con atribuciones constitucionales distintas, las RI deben considerar como necesario la negociación política permanente que deben realizar las autoridades correspondientes de cada gobierno sin importar la filiación de carácter partidista³.

Para el objetivo de este trabajo, las RI son mecanismos institucionales de colaboración y apoyo que incluyen el ámbito financiero derivado del federalismo fiscal mexicano y de la formación del SNCF, esquemas que contribuyen a la coordinación de los gobiernos subnacionales con el gobierno federal, concretamente, relaciones de coordinación que surgieron de acuerdos voluntarios con los convenios de adhesión que permiten la recepción de recursos fiscales que se han constituido en un mecanismo de apoyo para el diseño e implementación de políticas públicas.

Una definición implícita sobre el concepto de RI, se puede obtener del análisis que realiza (Zamudio, 2009) al describir el concepto de Sistema Nacional de Contribuciones como un conjunto de instituciones que guardan armonía y congruencia entre sí, teniendo por finalidad, sufragar con suficiencia los gastos públicos de los tres órdenes de gobierno, y que por conducto de la LCF y de los convenios de adhesión entre entidades federativas y gobierno federal, establecieron un orden tributario que asigna potestades a cada nivel de gobierno. En esta definición, las RI tienen que ver con las relaciones que guardan los tres órdenes de gobierno con dominio del federal en materia de tributación. Como señala el mismo (Cedeño, 2012), la coordinación intergubernamental, surge de la necesidad que tiene cada orden de gobierno de cumplir con ciertas responsabilidades que pueden ser exclusivas o compartidas por cada instancia gubernamental, pero que tienen como fondo básico alcanzar la eficiencia, la capacidad para generar gobernabilidad y la distribución subsidiaria o resarcitoria de carencia de recursos.

Una versión más sencilla, pero puntual, del concepto de RI la establecen (Tamayo y Hernández, 2004) cuando analizan el proceso de descentralización fiscal y lo asocian con el proceso de desarrollo regional, al señalar que para ello se requieren de decisiones de gobierno que tengan como eje la relación entre los tres órdenes de gobierno mediante reglas formales e informales, y lo ejemplifican con la transferencia a los gobiernos estatales y municipales de un mayor poder de decisión sobre la aplicación del gasto público.

Por lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que las RI guardan una relación directa con la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que tienen como finalidad crear condiciones financieras y administrativas favorables para que los gobiernos atiendan problemas públicos con

³ Un ejemplo de la falta de acuerdos y negociación política fallida, lo fue la mala relación entre el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa y el Gobernador del Estado de Michoacán, Leonel Godoy Rangel; quienes antepusieron sus intereses de partido, antes que los acuerdos en favor del Estado de Michoacán de Ocampo, perdiéndose una gran oportunidad para que Michoacán lograra avances en todos los aspectos.

eficiencia y alcanzar objetivos sociales. Por tanto, las RI en el aspecto financiero a través de la coordinación fiscal vía la las transferencias de recursos financieros.

Es en este sentido, que este trabajo, tiene por objetivo demostrar con evidencia empírica de fuentes primarias, como las RI que se establecen en el ámbito financiero entre el gobierno federal y el de las entidades federativas (Federación-Michoacán) han jugado un papel determinante para el desarrollo de políticas públicas que permiten solucionar problemas públicos, que a su vez, crean condiciones de gobernabilidad en la entidad michoacana. Ahora bien, considerando que el objetivo de este trabajo es demostrar con evidencia empírica, que las RI que se dan entre el gobierno federal y el del estado a través de las transferencias federalizadas, son el factor que contribuye a la gobernabilidad en Michoacán, enseguida se exponen, solo de manera general, algunos análisis sobre el concepto, sentido e implicaciones de la misma.

El concepto de gobernabilidad se puede entender como un concepto poscrisis financiera en el mundo y en México. Para (Aguilar, 2013) la gobernabilidad -al igual que la gobernanza- fueron las dos respuestas desde la administración pública que se dio a la crisis fiscal del estado mexicano, y se refiere a la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. Se enfoca a crear condiciones de gestión pública para integrar gobiernos eficientes y eficaces en sus funciones públicas y lograr objetivos de importancia social, y define la gobernabilidad de la siguiente manera, página 292 y 293: “En este enfoque, la gobernabilidad o la ingobernabilidad tienen que ver básicamente con cuestiones de legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno, que remiten a las creencias de legitimidad que la sociedad comparte acerca del poder público y que son creencias generalizadas a cerca del proceso como se obtiene correctamente poder público y acerca de su ejercicio, sus responsabilidades, límites, alcances y modalidades. Tiene que ver también con cuestiones de reputación social del gobierno...”.

Por su parte, (Tomassini, 1996) cuando interpreta el concepto de gobernabilidad y lo asocia con el de política pública, señala que cuando se habla de gobernabilidad se debe relacionar con la capacidad de un gobierno para atender de manera adecuada las demandas de la sociedad en torno a tres aspiraciones de la misma: lograr crecimiento económico dinámico basado en el funcionamiento del mercado; alcanzar márgenes de satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y; propiciar grados crecientes de participación ciudadana. Y precisa, que la gobernabilidad radica en la capacidad del gobierno para manejar de forma satisfactoria la agenda ciudadana sin tener que llegar a situaciones de crisis.

De ambas definiciones, queda claro, que al ser interpretada la gobernabilidad como capacidad de un gobierno para atender las demandas que le presenta la sociedad, los factores que pueden determinar su adecuada respuesta se encuentran en la capacidad del gobierno de contar con recursos económicos suficientes para diseñar e implementar políticas públicas orientadas a su resolución.

En suma, debemos decir que las RI que se derivan del federalismo fiscal en México, entre federación y gobiernos subnacionales, han contribuido a la asignación de recursos financieros con la finalidad de apoyar la eficiencia de la gestión pública a partir del diseño e implementación de políticas públicas que coadyuvan a la gobernabilidad. Más aún, es claro que el federalismo fiscal mexicano tiene entre unos de sus objetivos centrales identificar aquellos asuntos públicos que son posibles de atender y resolver con el diseño e implementación de una política intergubernamental teniendo de por medio la colaboración financiera ante una regularidad fiscal observada en la mayoría de las entidades federativas: la insuficiente capacidad de generar más ingresos propios y la tendencia deficitaria del gasto público.

La evidencia empírica de la importancia de las RI en Michoacán, 2010-2022.

A continuación, se presentan las evidencias estadísticas que permiten demostrar que las RI han jugado un papel importante para minar de manera paulatina los factores que provocan ingobernabilidad, característica de Michoacán en varios aspectos y fortalecer la gobernabilidad a partir de su aporte al financiamiento del gasto público para implementar políticas públicas que atienden las demandas ciudadanas. Las RI se han convertido en la principal fuente de financiamiento del gasto, recursos que le pertenecen a la entidad como integrante del SNCF, sin dejar de reconocer que se cuenta con una estrecha base tributaria que limita la mayor recaudación de ingresos propios y que se encuentra relacionada con la estructura productiva caracterizada por un alto grado de informalidad y el dominio de actividades económicas primarias y terciarias que poco contribuyen a mejorar la hacienda pública, además de la recurrencia al mal uso del gasto público. La información permite afirmar que son las participaciones y aportaciones federales que le corresponden a Michoacán, la fuente de financiamiento del gasto público más importante, contribuyendo al desarrollo de políticas públicas y a minar las condiciones de ingobernabilidad, favoreciendo de esta manera la gobernabilidad.

Estructura tributaria.

A partir de la información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para diferentes años, se constatan cuatro limitaciones para incrementar la recaudación tributaria⁴:

1. Una estructura tributaria insuficiente para obtener mayores recursos para financiar el gasto público. Los ingresos de fuentes locales representan un bajo porcentaje del gasto total de la entidad, y por el contrario, son las participaciones y aportaciones federales que le corresponden a Michoacán, las que significan la mayor cantidad de recursos para esa finalidad, mismos que tienen un aumento constante respecto de los primeros. La explicación de este rasgo, se encuentra en la reducida estructura tributaria que tiene la entidad, a lo que se suma decisiones erróneas del gobierno como la de dejar de recaudar el impuesto sobre tenencia de vehículos que representaba una recaudación sencilla y significativa de ingresos⁵, así como destinar más recursos para cubrir el gasto corriente respecto del de capital, por supuesto, a cambio de recibir los ingresos federales por haber cedido la potestad tributaria.

Si analizamos la estructura tributaria de Michoacán, la información permite afirmar que los impuestos se recaudan a partir de una base gravable estrecha. Durante los últimos seis años la recaudación tributaria se concentra en cinco rubros: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y prestación de servicios. Esta estructura ha permanecido sin cambios importantes durante los diez últimos años⁶, con baja recaudación y sin modificaciones de trascendencia en los montos percibidos. Durante el periodo 2016 a 2021 el promedio de la participación de los ingresos de fuentes locales fue de (8.33%), a diferencia de los

⁴ Es importante aclarar, como lo hace (Mandujano, 2010, p. 15), que, aunque el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, la transferencia de recursos es un derecho que tiene Michoacán en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

⁵ Como expresan (Urzúa y Velázquez, 2018) la idea de la derogación de ese impuesto nació tras la propuesta realizada por el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa en el año 2006, lo cual, obedeció más a una cuestión política que económica y fiscal.

⁶ El último cambio significativo se dio en el año 2003 cuando se inicia el cobro de impuestos sobre remuneraciones.

ingresos federales que representaron el (90.76%), complementándose con los recursos que corresponden a la entidad del gasto federal participable. En tal sentido, parece correcto reconocer que no existe una relación limitada entre recaudación de fuentes de ingresos locales, financiamiento del gasto y disminución de la ingobernabilidad para acceder a la gobernabilidad, sin que con ello queramos decir que los ingresos propios no tienen ningún impacto positivo sobre las finanzas públicas estatales, tabla 1.

Tabla 1. Ingresos de fuentes locales y federales en Michoacán, 2016-2021
(Miles de millones de pesos)

Año	Ingresos locales	Porcentaje	Ingresos federales	Porcentaje
2021	3,365,804,971.00	4.90	65,295,742,730.00	95.10
2020	3,880,304,879.00	5.11	67,944,599,070.00	89.50
2019	4,290,256,494.00	6.12	65,727,284,946.00	93.88
2018	4,507,942,206.00	6.88	61,097,470,092.00	93.12
2017	11,415,228,418.00	18.48	50,382,666,785.00	81.52
2016	5,032,011,935.00	8.52	54,002,208,429.00	91.48

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los años señalados.

La información, también confirma que es el recurso federal el de mayor importancia en el financiamiento del gasto público derivado de las RI, creando una dependencia financiera de este, que le corresponden y que le participa la federación, así como la centralización de los recursos financieros a partir de la conformación del federalismo fiscal. Para el periodo 2017-2021, se confirma que los ingresos propios más importantes son los impuestos y derechos, sin embargo, su aportación respecto del ingreso total es baja, pues no superan entre ambos el (6.0%), y llama la atención que incluso los derechos son mayores (3.17%) con relación a los impuestos (2.31%) ratificándose la baja carga tributaria, tabla 2.

Tabla 2. Carga tributaria, ingresos totales, impuestos y derechos, 2017-2021
(Miles de millones de pesos)

Ingreso total	Ingreso por impuesto	(%)	Ingreso por derechos	(%)
338,304,185,188.00	7,832,749,694.00	2.31	10,370,102,249.00	3.17

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los años señalados.

2. Las acciones de políticas tributarias implementadas por el gobierno han sido insuficientes y poco efectivas para aumentar gradualmente la recaudación. De la revisión de las acciones de política tributaria durante los seis últimos años contenidos en la Ley de Ingresos del Estado, se constata que la Secretaría de Administración y Finanzas se ha concentrado en cuatro medidas que, partiendo de la baja recaudación, no han dado los resultados esperados en materia de aumento de los ingresos propios:

Aumento del ingreso a través del incremento de la base de contribuyentes, sin que existan acciones específicas para identificar e incorporar a los posibles contribuyentes.

Reducción de la evasión fiscal mediante la utilización de requerimientos a contribuyentes morosos, sin embargo, tampoco existen acciones concretas para identificarlos y, por el contrario, lo que se aplica regularmente ha sido la condonación de impuestos a contribuyentes morosos al terminar un año fiscal.

Programa de regularización de usuarios de motocicletas y actualización del padrón vehicular. No obstante, por las características de estos contribuyentes poco se logra aumentar la recaudación y;
Sistema de inscripción en línea al padrón estatal y nuevo trámite de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, medida que tampoco ha dado buenos resultados al ser una disposición que no se regula ni se supervisa.

Ante una estrecha estructura tributaria, debe reconocerse pues, la trascendencia que tienen las RI en el ámbito económico para financiar el gasto público y las políticas públicas que permiten atender los problemas públicos que son sinónimo de ingobernabilidad como la delincuencia, la inseguridad, la pobreza, la marginación, la impunidad, la falta de rendición de cuentas y la ausencia del estado de derecho, factores todos, que afectan a la ciudadanía, pero también, que ante la complejidad institucional que existe en materia financiera, las RI en Michoacán se han convertido en el factor dinámico y determinante por los montos de ingresos que generan para afrontar debidamente la compleja realidad económica, política y social.

3. Tendencia constante en el dominio del gasto corriente respecto del de capital en el uso de los ingresos totales. A partir del análisis de la información de la Cuenta Pública del Estado de Michoacán de Ocampo para el periodo 2016-2021, se corrobora que el mayor porcentaje de los ingresos totales ha sido utilizado para financiar gasto corriente, a diferencia del destinado a gasto de capital, el promedio del gasto de capital fue de (2.20%). Esto nos indica que existe un gasto público orientado a cubrir necesidades relacionadas con los ingresos personales y de la administración pública, así como para el pago de amortizaciones de la deuda y la disminución de pasivos, pero no para lograr objetivos de promoción de la actividad económica que sí favorece el crecimiento económico, tabla 3.

Tabla 3. Orientación de los ingresos totales, 2016-2021

Año	Gasto total	Gasto corriente	Gasto de capital	Porcentaje gasto de capital
2021	75,616,545,244.00	67,165,759,071.00	1,615,510,165.00	2.13
2020	75,914,903,948.00	63,201,044,732.00	5,057,405,857.00	2.08
2019	70,017,541,440.00	61,671,057,669.00	7,982,294,283.00	2.58
2018	65,605,412,298.00	49,279,362,123.00	1,485,138,846.00	2.36
2017	61,797,895,203.00	46,367,983,603.00	996,545,066.00	2.05
2016	59,034,220,364.00	53,618,078,052.00	803,000,000.00	2.04

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, para los años indicados.

4. Existe una estructura económica-productiva con alto grado tercerización e informalidad. Con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del año 2007⁷, surgida de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal con la finalidad de fortalecer el federalismo fiscal, específicamente, los cambios al artículo 2 de la LCF para la repartición del Fondo General de Participaciones, la transferencia de recursos federales quedó sujeta a que las entidades federativas más beneficiadas serían aquellas que mostraran un mayor fomento a la actividad económica y a la recaudación tributaria; al tiempo que se eliminaba el componente redistributivo en base a la población total de

⁷ Al respecto se puede revisar el trabajo de (Urzúa y Velázquez, 2018, páginas 57-58, en donde amplía el sentido de la iniciativa mandada por el gobierno federal.

las entidades (Urzúa y Velázquez, 2018). Estos cambios en la fórmula de repartición de recursos, ha beneficiado a Michoacán que, aunque no cuenta con un gran esfuerzo fiscal, ni un crecimiento económico importante, si tiene el derecho de recibir tales recursos, beneficiándose de las RI en materia fiscal.

Conforme a la información presentada por el (INEGI, 2021), la tasa de crecimiento económico promedio en el periodo 2011-2021 fue de (1.68%), crecimiento bajo que se explica por la existencia de una estructura productiva sustentada en sectores económicos tradicionales. Es decir, se tiene una especialización productiva en las actividades económicas primarias y terciarias, pero con un sector secundario -sobre todo manufacturas- con poca importancia en la generación de valor agregado. Esta característica, ha dado como resultado la conformación de una base tributaria de recaudación menos sólida que las que tienen los estados con predominio de las actividades industriales, y que, en todo caso, influyen de manera importante en la recaudación total de ingresos propios y de impuestos, además de que la entidad presenta una alta informalidad laboral y empresarial que refuerza la incapacidad recaudatoria. No obstante, todo indica que debido a las RI la entidad se ha beneficiado con más recursos federales que les corresponden conforme a los criterios establecidos en la modificación del año 2007, tabla 4

Tabla 4. Evolución del PIB Michoacán, 2011-2021

Año	Tasa de crecimiento económico
2011	2.19
2014	2.40
2016	2.50
2018	2.40
2021	2.40
Promedio	1.68

Fuente: Elaborado con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, INEGI, 2021.

De acuerdo a los Censos Económicos del (INEGI, 2019), existe una estructura productiva con las siguientes características, que limitan la recaudación tributaria:

La evolución de los establecimientos económicos de 2009 a 2019 se caracteriza en los diez últimos años por el dominio de los dedicados al comercio y servicios, con menor importancia de los industriales. De 2009 a 2019 los dedicados al comercio representan un porcentaje superior al (40.0%) del total, los de servicios con porcentaje mayor al (34.0%), mientras que los dedicados a las manufacturas se ubican entre el (15.0 y 16.0%).

Del total de establecimientos, existe un dominio de los micro y pequeños que representan el (74.5%, el 83.9% y el 97.0%) respectivamente para los años 2009, 2014 y 2019. Es decir, unidades económicas que poco aportan a la recaudación tributaria.

La estructura económica de la entidad se caracteriza por un alto grado de informalidad en los establecimientos y el personal ocupado. En relación con los establecimientos solo el (34.8%) son formales, mientras que los informales representan el (67.3%). En lo que corresponde al personal ocupado, este labora fundamentalmente en la micro y pequeña empresa con un porcentaje de informalidad del (32.7%), tablas 5 y 6:

Tabla 5. Establecimientos económicos y personal ocupado por tipo de establecimiento, 2019
(Porcentaje del total)

1. Tipo de establecimiento	2019	2014	2009
Manufactura	16.3	15.4	15.7
Comercio	45.2	46.9	36.0
Servicios	37.0	36.0	34.1
2. Tamaño de establecimiento	2019	2014	2009
Micro	96.9	59.9	27.9
Pequeños y medianos	3.0	28.0	45.6
Grandes	0.1	12.1	26.5

Fuente: Elaborado con información de los Censos Económicos 2019, INEGI.

Tabla 6. Formalidad e informalidad en establecimientos y personal ocupado, 2019
(Porcentaje del total)

1. Establecimientos	Formales	Informales
	34.8	67.3
2. Personal ocupado	Formales	Informales
	65.2	32.7

Fuente: Elaborado con información de Los Censos Económicos 2019, INEGI.

Comportamiento de los ingresos propios y federalizados.

A partir de la institucionalización de la coordinación intergubernamental, derivado de la firma del convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las transferencias financieras intergubernamentales se convierten en la principal fuente de financiamiento del gasto público y de las políticas públicas. Los recursos federalizados representan la participación proporcional que le corresponde a Michoacán por el rendimiento de los impuestos federales en los que forma parte por haber cedido su potestad tributaria, y desde nuestro punto de vista son las que más contribuyen a financiar el gasto público y atender las condiciones de ingobernabilidad que estructuralmente ha presentado Michoacán con la finalidad de crear la ruta de la gobernabilidad.

La información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, permite reiterar la regularidad estadística de estos. Se confirma que con los ingresos propios que se recaudan no se podrían atender los problemas públicos estructurales de la entidad que generan ingobernabilidad, por lo que son los recursos federalizados que le corresponden derivado del SNCF los que han permitido ir construyendo la gobernabilidad y atender las demandas ciudadanas. La información contenida en la tabla 7, ratifica que, durante los diez últimos años, los ingresos que más aumentan son los que transfiere el gobierno federal. Para el periodo 2010-2021 representaron más del (80.0%) de los ingresos totales. Por su parte, los recursos de fuentes locales de ingreso representan un porcentaje bajo de la recaudación total, mientras que los ingresos federales aportan el mayor porcentaje para el financiamiento del gasto público.

Tabla 7. Evolución ingresos totales, propios y federalizados, 2010-2022
(Miles de millones de pesos)

Año	Total	Propios	Aportaciones	Participaciones
2010	41,150,533,278.00	3,039,616,139.00	18,352,892,412.00	13,287,486,610.00
2011	44,571,062,850.00	3,655,275,346.00	19,473,702,641.00	15,020,699,385.00
2012	48,277,302,349.00	6,249,359,589.00	20,157,217,425.00	15,576,266,133.00
2013	56,717,989,597.00	3,773,440,042.00	20,886,045,918.00	16,068,604,984.00
2014	57,641,044,777.00	4,787,522,432.00	22,498,364,024.00	17,901,215,595.00
2015	57,803,992,937.00	3,892,778,432.00	25,702,846,161.00	18,047,906,755.00
2016	59,034,220,364.00	4,272,288,056.00	26,448,355,085.00	20,121,134,146.00
2017	61,797,895,203.00	3,772,845,139.00	28,505,606,150.00	21,877,060,635.00
2018	65,605,412,298.00	4,507,942,206.00	30,079,350,453.00	23,849,336,750.00
2019	70,017,541,440.00	4,290,256,494.00	31,715,360,555.00	26,598,906,877.00
2020	72,221,788,546.00	3,854,366,684.00	32,898,928,645.00	28,160,835,940.00
2021	68,661,547,701.00	3,365,804,971.00	32,958,540,713.00	25,665,926,108.00

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para los años indicados.

La información confirma que son los recursos federalizados los que más abonan para para cumplir con los compromisos establecidos en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, que en sus artículos 60, 129, 130 y 132 establece los objetivos de eficiencia administrativa y económica, así como las obligaciones generales que mandatan al gobierno a realizar la planeación económica y social para fomentar el crecimiento y desarrollo económico. Precisa la obligación del gobierno de proponer ante el Congreso Local leyes y decretos que mejoren el funcionamiento de la administración pública para hacer eficiente su gestión a través del cuidado de la recaudación y la inversión de los ingresos financieros que se obtienen de la recaudación tributaria. Se puede afirmar entonces que la evolución de la carga tributaria permanece estancada y baja, no solo por lo desfavorable del SNCF sino, sobre todo, por la deficiente estructura tributaria local⁸. Aunque no es la pretensión de este trabajo realizar un estudio comparativo sobre el comportamiento de ingresos propios por entidad federativa, si es importante señalar que la mayoría de los estados presentan una situación similar a la de Michoacán.

De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, (CEFP, 2017) para el año 2015 de cada 100 pesos de ingresos que reciben los estados, 85 corresponden a recursos federalizados, destacando los ingresos por aportaciones federales; a diferencia de los 11 pesos que se generan de ingresos propios y 4 pesos por financiamientos. En este escenario, Michoacán se encuentra por debajo de la media nacional en captación de impuestos que fue de (4.8%) ya que solo recauda el (2.0%), ocupando el penúltimo lugar entre las entidades federativas y solo supera a Zacatecas, lo que ratifica el predominio e importancia de los ingresos federales que se transfieren a las entidades estatales, tablas 8 y 9.

⁸ Se consideran aquí los ingresos que el gobierno recauda como impuestos y contribuciones y derechos: impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos e ingreso derivados por venta de bienes y servicios.

Tabla 8. Ingresos por impuestos por entidad federativa (Porcentaje del ingreso total 2015)

Estado	Porcentaje
Media por entidad federativa	4.8
Ciudad de México	24.0
Nuevo León	10.0
Campeche	8.0
Coahuila	7.0
Querétaro	6.5
Michoacán	2.0
Zacatecas	1.8

Fuente. Información tomada del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI, 2015.

Tabla 9. Ingresos propios por entidad federativa (Porcentaje del ingreso total anual 2015)

Estado	Porcentaje
Media por entidad federativa	10.9
Ciudad de México	45.0
Guanajuato	20.0
Estado de México	19.0
Sonora	18.0
Chihuahua	17.0
Michoacán	3.0
Guerrero	2.0
Tlaxcala	2.0

Fuente: Elaborado con información del (CEFP, 2017) con información de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI, 2015.

Reafirmando lo señalado en el párrafo anterior, si se toma como referencia el total de ingresos propios por entidad federativa, de nueva cuenta, Michoacán guarda una situación desfavorable que confirma su estrecha base de recaudación ya que de nueva cuenta se encuentra por debajo de la media nacional de (10.9%) con solo el (3.0%), y lo más preocupante es que ocupa el antepenúltimo lugar solo superando a Guerrero y Tlaxcala.

En suma, si tomamos el comportamiento de los ingresos federalizados respecto de los propios, como indicador para determinar el financiamiento del gasto y el desarrollo de políticas públicas para crear condiciones de gobernabilidad, podemos afirmar con la evidencia empírica presentada, que son los ingresos federalizados que le corresponden a Michoacán los que han permitido hacer frente a sus obligaciones constitucionales, de ahí, la importancia que han cobrado las RI.

Financiamiento del gasto público, 2010-2022.

De acuerdo a (López, 2012), las participaciones y aportaciones federales no están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ambas, se derivan de la aprobación de la LCF, en la cual, los gobiernos locales quedan sometidos a la federación mediante la firma de los convenios de adhesión. Con esto, la federación se quedó con el cobro de los

impuestos de mayor impacto tributario, dejando a las entidades federativas capacidades fiscales residuales y que se complementan con los recursos federalizados (Margáin, 1994). Para Michoacán, este esquema de coordinación le ha sido favorable pues participaciones y aportaciones federales superan con mucho los ingresos propios con un porcentaje de más del (80.0%) de los ingresos totales, teniendo un crecimiento constante para todo el periodo 2010-2021.

Las participaciones federales, para todo el periodo 2010-2021 superan los ingresos propios pues representan entre el (30 y 40%) para todos los años, situación que se observa a nivel nacional ya que de acuerdo al (CEFP, 2017) estas representan en promedio el (30.9%) de los ingresos totales de las entidades federativas. Michoacán recibe recursos federales que le corresponden y que permiten minar de manera gradual las condiciones de ingobernabilidad. En este sentido, para el año 2015 Michoacán ocupa el lugar 16 a nivel nacional con un promedio de (32.0%) superior al promedio nacional que fue de (30.9%), recibiendo más recursos que otras entidades federativas, tabla 10.

Tabla 10. Ingresos por participaciones federales por entidad federativa
(Porcentaje del ingreso total anual 2015)

Estado	Porcentaje
Media por entidad federativa	30.9
Tabasco	43.0
Baja California	40.0
Jalisco	39.0
Michoacán	32.0
Sonora	31.0
Yucatán	30.9
Chihuahua	30.9

Fuente: Elaborado con información del (CEFP, 2017) con información de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI, 2015.

Las aportaciones federales, representan la primera fuente de ingresos de Michoacán. De cada peso obtenido significan cerca de 42 centavos, recursos que vienen etiquetados para el desarrollo de políticas públicas y que tienen por objetivo resolver problemas sociales como educación, salud y el combate a la pobreza, por lo que su impacto en términos de la estabilidad social y política es significativo y favorecen la gobernabilidad. Michoacán. De acuerdo a la información del (CEFP, 2017) se comprueba que estos ingresos superan la media nacional que fue de (53.5%), Michoacán recibió el (62.0%), ocupando el lugar 7 a nivel nacional, tabla 11.

Tabla 11. Ingresos por aportaciones federales por entidad federativa
(Porcentaje del ingreso total anual 2015)

Estado	Porcentaje
Media por entidad federativa	53.5
Guerrero	70.0
Oaxaca	67.0
Nayarit	66.0
Michoacán	62.0
Jalisco	48.0
Guanajuato	47.0

Fuente: Elaborado con información del (CEFP, 2017) con información de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI, 2015.

Las RI y la transferencia de recursos federales que les corresponden a las entidades han permitido minar gradualmente la heterogeneidad económico-social. Los recursos federalizados significan contar con viabilidad financiera, situación que se ejemplifica perfectamente con la información de la tabla 12 que demuestra que los ingresos por participaciones y aportaciones representan más del (80.0%) de los ingresos totales de Michoacán, permitiendo financiar su gasto público y diseñar políticas públicas⁹.

Tabla 12. Porcentaje de los recursos federalizados en los ingresos totales, 2010-2022

Año	Porcentaje participaciones	Porcentaje aportaciones	Promedio
2010	32.28	44.59	76.81
2016	34.08	44.80	78.88
2021	37.38	48.00	85.38
2022	39.97	46.35	86.32

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para todos los años indicados.

Comportamiento y uso de los egresos en Michoacán, 2016-2021.

La trascendencia de los recursos federalizados en el financiamiento del gasto público derivado de las RI, queda más clara cuando se compara el total de los recursos federalizados respecto del total del presupuesto de egresos para conocer qué porcentaje representan con relación al gasto total. Para el periodo 2017-2021, los ingresos percibidos por concepto de recursos federales representaron en promedio el (88.99%) del presupuesto de egresos del estado, lo que indica que la mayor parte del gasto realizado por el estado se cubre con los recursos federalizados, y también resulta claro que los ingresos de fuentes propias serían insuficientes para atender lo programado para gasto total en un año. Al igual que en los otros indicadores, se manifiesta una regularidad estadística que indica que estos recursos en ningún año del periodo representan menos del (80.0%) del presupuesto total, por lo que el proceso de descentralización fiscal ha sido un factor positivo para financiar el gasto público de Michoacán, aspecto, que como ya se comentó, se replica para muchos estados del país. Este rasgo, solo confirma que las RI se convirtieron en el mecanismo de colaboración institucional más importante a nivel nacional, y que en entidades con bajo potencial de actividad económica como Michoacán, significan la fuente alternativa más importante para financiar el gasto, tabla 13.

Tabla 13. Porcentaje que representan los recursos federales en el presupuesto de egresos, 2017-2021

Año	Presupuesto egresos	Recursos federales	Porcentaje
2021	75,616,545,244.00	65,295,742,730.00	85.15
2020	75,914,903,948.00	67,944,599,070.00	89.50
2019	70,017,541,440.00	65,727,284,946.00	93.87
2018	65,605,412,298.00	61,097,470,092.00	93.12
2017	61,797,895,203.00	50,382,666,785.00	81.52

Fuente: Elaborado con información del Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los egresos y con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los recursos federales, para los años que se indican.

⁹ Es importante señalar que el porcentaje es superior, sin embargo, en la información no se incorpora la cantidad del recurso federal que viene etiquetado como "transferencias por convenios", que también tiene un impacto sobre la gobernabilidad.

Ahora bien, derivado del esquema de descentralización de los recursos federales aplicada por el gobierno federal, la política de asignación de recursos en el caso de las aportaciones se orienta a cubrir programas sociales que tienen que ver con las demandas ciudadanas más sentidas como son la educación, la salud y la seguridad. Para el caso de Michoacán, se observa una tendencia similar, que se define por la orientación del uso de los egresos hacia la satisfacción de tales servicios ya que los recursos de libre disposición (ramo 28 de participaciones) y condicionado (ramo 33 de aportaciones) se ha utilizado para cubrir las necesidades en materia de educación, salud, seguridad pública y financiamiento de la deuda y pasivos financieros. Todos ellos, aspectos centrales para crear legitimación política y gobernabilidad por su impacto en la sociedad, además de constituirse como los servicios públicos de mayor trascendencia y demanda de la población, sin que con ello estemos afirmando que son servicios de calidad. Para el mismo periodo 2017-2021, estos rubros representaron en promedio el (47.61%), sin que para ningún año su porcentaje sea menos al (40.0%), además, su tendencia es creciente para el lapso analizado y se confirma que existe una clara vinculación entre gasto total y gasto social tan importante para acceder a condiciones de gobernabilidad y estabilidad política, y reiteramos, sin que ello signifique que se ha logrado plenamente, tabla 14.

Tabla 14. Orientación del presupuesto de egresos, 2017-2021

Año	Presupuesto de egresos	Gasto educación, salud, seguridad y deuda	Porcentaje
2021	75,616,545,244.00	39,244,459,112.00	51.89
2020	75,914,903,948.00	34,033,083,520.00	44.80
2019	70,017,541,440.00	30,246,796,830.00	47.53
2018	65,605,412,298.00	30,847,629,024.00	47.43
2017	61,797,895,203.00	26,398,233,180.00	46.43

Fuente: Elaborado con información del Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para los que se indican.

La importancia de las transferencias federales en el crecimiento económico.

Una de las variables que nos indican que las acciones de gobierno están contribuyendo a la gobernabilidad, es el crecimiento económico, lo que depende de la inversión del gobierno a partir de los recursos fiscales con que cuenta, sean propios o federalizados, que permiten financiar el gasto público y dinamizar la actividad económica y su diversificación sectorial. Para (Barro, 1990) citado por (Ortigueira, 1997: p. 50) en un modelo de crecimiento económico con impuestos y gasto público productivo, existe una relación positiva entre gobierno y crecimiento, y para Michoacán, los datos muestran que el gasto público que se financia con recursos federalizados ha tenido un impacto favorable sobre el crecimiento económico. Como se demuestra en la tabla 15, los recursos federalizados para el periodo 2011-2021 representan en promedio el (14.30%) del PIB estatal, y de la misma manera, para todo el periodo estos recursos se encuentran entre el (11.0 y 16.0%) del PIB por lo que no se puede despreciar su efecto de arrastre para dinamizar la actividad económica.

Tabla 15. Porcentaje de las transferencias federales en el PIB

Año	PIB	Ingreso	Recursos federales	Porcentaje
2011	3.85	343,276,000,000.00	40,915,787,504.00	11.91
2012	1.02	352,030,000,000.00	42,027,942,760.00	11.93
2013	2.11	359,466,000,000.00	52,944,549,555.00	14.72
2014	5.61	379,655,000,000.00	52,853,522,345.00	13.92
2015	1.68	386,038,000,000.00	53,911,214,515.00	13.96
2016	4.16	402,112,000,000.00	54,761,932,308.00	13.61
2017	3.16	414,857,000,000.00	58,825,050,064.00	14.17
2018	2.29	424,360,000,000.00	61,097,470,092.00	14.39
2019	0.04	424,545,000,000.00	65,727,284,946.00	15.48
2020	-6.36	397,577,000,000.00	68,367,421,862.00	17.19
2021	1.02	406,943,000,000.00	65,295,742,730.00	16.04
				Promedio 14.30

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para los recursos federales y con datos del Sistema de Cuentas Nacionales en México, PIB por entidad federativa del INEGI (2021) para el caso del PIB Michoacán.

Aunque Michoacán se ha caracterizado históricamente por un crecimiento económico bajo e impulsado por las actividades económicas terciarias y agrícolas y con poca aportación de las actividades industriales, llama la atención que durante los diez últimos años, caracterizados por profundas crisis económicas que afectaron más a las economías que como Michoacán dependen de los sectores considerados tradicionales, la tasa de crecimiento económico promedio anual haya sido de un (1.68%) muy similar al de la economía mexicana. En este sentido, las RI si han tenido un impacto positivo para que el gobierno del estado cumpla con sus funciones económicas y que esos recursos favorezcan la demanda agregada estatal, tabla 16¹⁰.

Tabla 16. PIB Michoacán, 2011-2021
(Miles de millones de pesos constantes y tasa de crecimiento)

Año	PIB precios corrientes	Tasa de crecimiento	Promedio
2011	343,276,000,000.00	3.85	
2012	352,030,000,000.00	1.02	
2013	359,466,000,000.00	2.11	
2014	379,655,000,000.00	5.61	
2015	386,038,000,000.00	1.68	
2016	402,112,000,000.00	4.16	
2017	414,857,000,000.00	3.16	
2018	424,360,000,000.00	2.29	
2019	424,545,000,000.00	0.04	
2020	397,577,000,000.00	-6.36	
2021	406,943,000,000.00	1.02	1.68

Fuente: Elaborado con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa, INEGI 2021.

¹⁰ No debemos omitir que otra de las fuentes de ingreso que impactan la actividad económica y la demanda agregada son las remesas provenientes de Estados Unidos, pues Michoacán ocupa los primeros lugares en recepción de este tipo de recursos.

En todo caso, no es alejado de la realidad que han sido las RI las que han tenido un efecto positivo para financiar el gasto público y el crecimiento económico, al tiempo que han permitido mejorar la situación financiera de la entidad, afirmación sustentada en la regularidad estadística que presenta el monto de los recursos federalizados a lo largo del periodo analizado. Dicho de otra manera, la concurrencia intergubernamental en materia de recursos fiscales si ha permitido sentar bases para la gobernabilidad.

Conclusiones

Este trabajo investigó a partir de evidencias empíricas de fuentes primarias el efecto positivo que tienen las RI a través de las transferencias federales de recursos financieros en el financiamiento del gasto público, permitiendo que las políticas públicas se puedan financiar con estos recursos y contribuir a eliminar las condiciones de ingobernabilidad estructurales que padece Michoacán como la inseguridad, el desempleo, la pobreza, la marginación, el narcotráfico, educación y salud precarias; para con ello, avanzar a mejores condiciones de gobernabilidad.

La información permite establecer una asociación entre relaciones intergubernamentales, políticas públicas y gobernabilidad, demostrando que en virtud de una estructura tributaria local estrecha resultado de una estructura productiva especializada en actividades económicas agrícolas y de servicios que poco aportan a la recaudación de ingresos, aunado a una estructura productiva conformada por unidades económicas con alto grado de informalidad y del personal ocupado, son los recursos federales que le corresponden a Michoacán los que han jugado el papel más importante en el financiamiento del gasto público.

El trabajo que se realiza a partir de las evidencias empíricas aportadas, demuestra, que en el caso de Michoacán existe una regularidad estadística en el aumento permanente de los ingresos federalizados que le corresponden a la entidad por ser partícipe de la recaudación federal participable y la escasa aportación de los ingresos de fuentes locales, rasgo que se establece por la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunado a decisiones de política fiscal reiterativas y poco eficientes para aumentar la recaudación de ingresos de fuentes locales que por sí solo resultan insuficientes para financiar el gasto público, las políticas públicas y crear gobernabilidad.

En suma, toda la información indica que las RI como mecanismo de colaboración acordada de manera institucional, se han convertido en el principal mecanismo de colaboración institucional que por ley establece la distribución de los recursos federalizados que le corresponden a Michoacán, permitiéndole el diseño e implementación de políticas públicas.

Referencias

- AGUILAR, L. (2103). *Gobierno y administración pública*. Ed. FCE, México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley de Coordinación Fiscal. Fecha de consulta 21 de abril de 2023, diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_3001/8.pdf.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIII LEGISLATURA, (2017). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado. CEFP/003/Mayo.
- CEDEÑO, M. (2006). Las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano. Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, Cuaderno de Trabajo 16, México.
- INEGI, Censos Económicos 2019.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2021.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2020.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2019.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2018.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2017.
- CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2016.
- CRUZ, A. (2004). *Federalismo fiscal mexicano*. Ed. Porrúa, México.
- DÍAZ, A. (2001). “Federalismo fiscal”. En Rubio, L. (2001) (Coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*. Ed. Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/FCE, México.
- GUTIÉRREZ, A. (2013). *Las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma*. Ed. UNAM, México.
- HERNÁNDEZ, A. (2006). “Relaciones intergubernamentales”, Revista Espacios Públicos, Volumen 9, Número 18, marzo 2006. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601804>, fecha de consulta 9 de marzo 2023.
- INEGI, 2021. Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa, México.
- LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, 1978.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2010.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2011.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2012.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2013.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2014.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2015.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2016.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2017.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2018.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2019.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2020.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2021.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2022.
- LÓPEZ, M. (2012). *Federalismo fiscal: actualidad y futuro*. Ed. Porrúa, México.
- MANDUJANO, N. (2010). *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. Ed. UNAM, México.
- MARGAÍN, E. (2010). *Nociones de política fiscal*. Ed. Porrúa, México.
- MENDOZA, A. Y GARCÍA, M. (2018). Los determinantes financieros de la brecha crediticia de los estados en México: el impacto de la gran crisis”. En Mendoza, A. (2018) (Coordinador). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano: la necesidad de un nuevo modelo*. Ed. FCE, México.
- ORTIGUEIRA, S. (1997). “Gasto público, impuestos y crecimiento económico”. En Gaceta de Economía, (1997), Año 2, Número 4. Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

-
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2017.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2018.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2019.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2020.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2021.
TAMAYO, R. Y HERNÁNDEZ, F. (2004). “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción”. En Tamayo, R. Hernández, F. (2004) (Coordinadores). *Descentralización, federalismo, y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, Ed. CIDE, Tecnológico de Monterrey y Porrúa, México.
URZÚA, C. Y VELÁZQUEZ, A. (2018). “Errores fiscales en el ámbito federal”. En Mendoza, A. (2018) (Coordinador). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*. Ed. FCE, México.
TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y política públicas en América Latina*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
WRIGHT, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Ed. FCE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C/Universidad Autónoma de Colima, México.
ZAMUDIO, R. (2009). *Sistema tributario en México*. Ed. Porrúa, México.