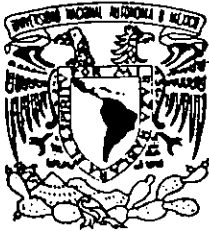


96  
2e1



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL  
EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO  
1995-2000**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

**DAVID ZACARIAS PRIETO MUÑOZ**



MEXICO, D. F.

263392

1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Con admiración, respeto y gratitud.*

*A mi director de tesis.*

*LIC. RAFAEL MARTINEZ PUON.*

*Señores Jurados:*  
*Volved el recuerdo al día de*  
*su examen y comprenderán*  
*la emoción con que les presento*  
*este humilde trabajo.*

## INDICE

	PAGS.
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. EL FEDERALISMO MEXICANO.....</b>	<b>6</b>
1.1. CONCEPTOS GENERALES DE FEDERALISMO.....	6
1.2. DEL REPARTO Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL.....	11
1.3. DE LOS ESTADOS.....	15
1.4. MARCO HISTORICO DEL FEDERALISMO MEXICANO.....	17
1.5. MARCO JURIDICO DEL FEDERALISMO MEXICANO.....	24
1.6. EL NUEVO FEDERALISMO.....	30
1.7.FEDERALISMO FISCAL.....	37

## **CAPITULO II. LOS SISTEMAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS**

### **FEDERALES EN EL CONTINENTE AMERICANO.....40**

#### **2.1. EL SISTEMA FISCAL BRASILEÑO.....42**

##### **2.1.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES**

##### **DE BRASIL Y MEXICO.....52**

#### **2.2. EL FEDERALISMO FISCAL ESTADOUNIDENSE.....54**

##### **2.2.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES**

##### **DE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO.....60**

#### **2.3. EL SISTEMA FISCAL DE CANADA.....62**

##### **2.3.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES**

##### **DE CANADA Y MEXICO.....67**

## **CAPITULO III. EL SISTEMA NACIONAL DE**

### **COORDINACION FISCAL.....72**

#### **3.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA**

#### **CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.....72**

<b>3.2. CONCEPTO DE COORDINACION.....</b>	<b>76</b>
<b>3.3. GENESIS Y EVOLUCION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.1. LAS REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES.....</b>	<b>89</b>
<b>3.4. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....</b>	<b>102</b>
<b>3.5. DE LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.....</b>	<b>110</b>
<b>3.6. DE LOS FONDOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....</b>	<b>114</b>
<b>3.6.1. EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.....</b>	<b>115</b>
<b>3.6.2. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.....</b>	<b>116</b>
<b>3.6.3. DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.....</b>	<b>117</b>
<b>3.7. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000.....</b>	<b>119</b>

3.7.1. FEDERALISMO HACENDARIO.....	121
------------------------------------	-----

**CAPITULO IV. PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DEL**

<b>SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....</b>	<b>127</b>
---	------------

4.1. PROPUESTA DE LEY ESTATAL DE COORDINACION FISCAL.....	134
--	-----

4.2. CAPACITACION Y ACTUALIZACION DE AUTORIDADES HACENDARIAS.....	137
--	-----

4.3. NUEVA DISTRIBUCION DE POTESTADES FISCALES ENTRE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO.....	142
---	-----

4.4. NIVELACION O EQUILIBRAMIENTO FISCAL.....	143
---	-----

4.5. ESTUDIO DE LA FORMULA DE PARTICIPACIONES.....	145
--	-----

4.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES.....	148
---	-----

4.7. LA POLÍTICA FISCAL COMO POLÍTICA PUBLICA.....	152
--	-----



<b>CONCLUSIONES</b> .....	155
<b>ANEXO 1. LEY DE COORDINACION FISCAL</b> .....	162
<b>ANEXO 2. CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA</b> .....	185
<b>ANEXO 3. DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES</b> .....	196
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	202

## INTRODUCCION

Asistimos actualmente a un proceso de cambio vertiginoso en todos los ámbitos de la vida en sociedad, en donde las decisiones gubernamentales deben responder a las necesidades, demandas y expectativas ciudadanas a fin de lograr adaptar sus estructuras y procedimientos, con objeto de posibilitar la atención y resolución positiva de los problemas sociales, políticos, económicos y financieros que de las nuevas realidades se desprenden. Una propuesta integral que abarque un análisis exhaustivo sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal requiere de variadas y diversas proyecciones y visiones a fin de garantizar un mínimo de integración científica objetiva a tan elevado propósito.

Por su parte, las recurrentes crisis económicas a las que se ha visto sujeto nuestro Estado-Nación ponen de manifiesto la incapacidad económico-financiera que presenta nuestra hacienda pública nacional: su común denominador se enmarca en la escasez de recursos públicos suficientes que aunada a una tradicional política fiscal centralista origina que en los gobiernos estatales y principalmente en los gobiernos municipales subsista sistemáticamente un déficit operacional muy elevado que no aumenta sino disminuye la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos y que, paralelamente, hace presa de las decisiones del gobierno federal a las otras instancias de gobierno, lacerando sensiblemente los postulados constitucionales de autonomía y soberanía interior así como los principios federales de subsidiaridad y cooperación.

Asimismo, el principio de equidad fiscal se ha visto rebasado históricamente por un desequilibrio regional agudo que hace de las entidades federativas pobres, polos de asentamiento del gran número de mexicanos que se integran a las grandes masas marginadas. Mientras que para los municipios mexicanos la situación es aún más alarmante, dado que más de la mitad de ellos atraviesan por un grave rezago en los renglones de bienestar social y crecimiento económico, resultado de las bajas participaciones federales que reciben, a tal grado de colocarlos en el último lugar mundial en cuanto a

apoyos económicos y transferencias fiscales se refiere. El estado de quiebra de sus haciendas públicas es el común denominador de la mayoría de ellos.

Ante esta situación, uno de los renglones fundamentales en los que se habrá de incidir se refiere a toda esa red de relaciones intergubernamentales que se teje a fin de garantizar para cada instancia de gobierno los medios financieros suficientes para realizar sus tareas y actividades. Ello sin dejar de lado el grave rezago administrativo que opera prácticamente en todos los niveles gubernamentales, los cuales coadyuvan a que las decisiones y acciones de gobierno disminuyan en relación a su potencial de calidad, eficiencia y eficacia.

Así pues, la presente investigación integra una mínima parte del análisis tan complejo que debe realizarse para identificar las muchas fallas que presenta el quehacer gubernamental de nuestro país, así como para resolver de forma atinada los criterios y las características que deberán considerarse en todos y cada uno de los procesos que se instauren con la finalidad de corregir las fallas sistémicas que presenta.

Este trabajo retoma su importancia a partir de dos consideraciones:

a) Por contener un análisis de una atribución sustantiva de la Administración Pública, es decir por analizar la forma y el procedimiento mediante el cual son distribuidos los recursos públicos: operación que se traduce en la manera en que se reparte la riqueza nacional aquí generada. Asimismo, basa sus consideraciones en el ámbito de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal constituyendo su principal objeto de estudio el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que en las subsecuentes páginas habrá de ser analizado a detalle, poniendo énfasis en aquellos aspectos de reforma que hasta la fecha han sufrido tanto sus fórmulas como sus montos de asignación a partir de la puesta en marcha de la propuesta gubernamental de promover el Nuevo Federalismo Fiscal encabezada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

b) Por representar una investigación en donde el tema abordado carece de tesis y trabajos de investigación hechos por estudiosos de las Ciencias Políticas y de la Administración Pública, siendo los estudios jurídicos los que predominan y, por ser también escasa la bibliografía relativa al tema en los análisis presentados de Brasil, Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, la hipótesis central de este trabajo es la siguiente:

Si la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha perfilado hacia una descentralización gradual del manejo de los recursos públicos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, y su meta principal es la materialización de los principios de eficiencia (en la asignación y recaudación) y equidad fiscal (en la distribución de los recursos), entonces estos propósitos se han visto limitados debido a la permanencia de una tradicional política fiscal centralista. El apuntalamiento inmediato de este espíritu descentralizador se concentra en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que en el ámbito fiscal refiere mayor descentralización de facultades, recursos y responsabilidades. Descentralizar facultades con el propósito de que los gobiernos subnacionales amplíen su actuación con más potestades fiscales; descentralizar recursos para apoyar las haciendas públicas estatales y municipales en beneficio del desarrollo de sus funciones; y, descentralizar responsabilidades con objeto de ampliar las acciones que los gobiernos subnacionales pueden desempeñar, además de que éstas acompañen, fortalezcan, limiten y supervisen las tareas que los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno desempeñen.

En el capítulo uno se presentan algunas consideraciones generales sobre la forma de gobierno federal y sobre el reparto y la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno que dentro del mismo se desenvuelve. La definición y descripción orgánica de cada orden de gobierno que el federalismo contempla son también materias de este capítulo. El marco jurídico y el marco histórico del sistema federal mexicano que aquí se estudian nos introducen al ordenamiento jurídico que

enmarca las relaciones intergubernamentales que en materia fiscal instauran los tres niveles de gobierno y a la génesis y evolución que el estado federal de nuestro país ha registrado a lo largo de su historia respectivamente. Los alcances de la propuesta gubernamental de un Nuevo Federalismo y las implicaciones específicas que la implantación de un nuevo federalismo fiscal posee se analizan en este primer apartado.

El capítulo dos presenta una descripción de algunos sistemas fiscales que operan en el Continente Americano, analizando específicamente los casos de Brasil, Estados Unidos y Canadá, ello con el propósito de identificar por una parte los aspectos semejantes que éstos poseen con el sistema fiscal mexicano y por otra parte con objeto de contrastar aquellos elementos positivos que dichos sistemas integran y que no son utilizados en nuestro país. Aunque cabe mencionar que sólo son considerados como un referente a nuestra investigación.

El capítulo tercero basa su análisis en la descripción, evolución y estudio de la coordinación fiscal en México siendo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal su objeto de estudio por lo que sus elementos constitutivos y sus modalidades de organización y actuación, así como sus mecanismos de distribución de las participaciones federales quedan comprendidas en este apartado. En él se presentan algunas consideraciones sobre la actual centralización administrativa y fiscal y sus consecuencias, permitiendo contextualizar el escenario político y económico en el que opera dicho sistema. El marco jurídico de las relaciones fiscales y el estudio de las reformas a las que se ha visto sujeto permiten presentar los avances y retrocesos jurídicos que éstas han permitido. El análisis de las fórmulas de distribución de la recaudación federal participable queda integrado en este apartado con objeto de dar a conocer las formas en que la riqueza nacional gravada se recauda y se reparte entre las tres instancias de gobierno. El estudio de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal como herramientas esenciales de la coordinación permite visualizar los términos específicos en que la misma se lleva a cabo. Un apartado especial sobre los fondos de participación

integra tanto las fórmulas de su integración como los montos porcentuales en que éstos han de ser repartidos permitiendo constatar que los recursos asignados a cada nivel de gobierno constituyen el principal elemento de desequilibrio fiscal que registran las entidades federativas. Finalmente en este capítulo se presenta un análisis sobre los recientes avances que la implantación del nuevo federalismo ha generado, es decir se dan a conocer los resultados que éste ha arrojado hasta la fecha.

El cuarto capítulo presenta una propuesta de mejoramiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal basada en los resultados arrojados en los tres capítulos anteriores, por lo que el capítulo integra todos aquellos elementos favorables y desfavorables que se identificaron en el concierto de las relaciones fiscales intergubernamentales con objeto de favorecer los primeros y suprimir los segundos. En él se proponen modificaciones que tengan por objeto mejorar la operación del sistema, así como la introducción de políticas que permitan remontar el grave desequilibrio regional que presenta nuestro país a través de la redistribución de competencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno en donde los gobiernos municipales sean objeto de más potestades tributarias y, para el caso de las entidades federativas la absorción de nuevas tareas fiscales repercuta positivamente en el aumento de los recursos públicos que les son transferidos via las participaciones federales. La descentralización del ingreso y del gasto son los ejes fundamentales de la propuesta.

El capítulo de conclusiones incluye no sólo la concreción del análisis de la presente investigación, sino que presenta algunos escenarios que posiblemente puedan presentarse de seguir el rumbo que hasta ahora han llevado las relaciones intergubernamentales en materia fiscal. Asimismo presenta algunas consideraciones generales que puedan motivar el estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde nuevas y variadas perspectivas a fin de complementar el esfuerzo por remontar las adversidades que éste presenta.

## CAPITULO I. EL FEDERALISMO MEXICANO.

### 1.1. CONCEPTOS GENERALES DE FEDERALISMO

Este capítulo tiene como propósito principal abordar el sistema federal de gobierno desde una visión teórica para sentar las bases introductorias que permitan al lector poseer aquellos elementos conceptuales y jurídicos que se consideran imprescindibles para abordar la problemática que el federalismo mexicano en la práctica supone. Asimismo se analiza el desarrollo histórico del Estado Federal Mexicano a fin de dimensionar la evolución, transformaciones y el momento por el que actualmente atraviesa.

Finalmente se integra una noción general del federalismo fiscal para poder introducirnos al estudio del denominado "Nuevo Federalismo" que ha propuesto el Presidente de la República, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. A fin de proporcionar una idea amplia sobre el concepto de federalismo presentamos a continuación una serie de consideraciones al respecto.

Montesquieu, brinda una idea bastante clara sobre el sistema de gobierno federal al definirlo como "... una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forman una nueva, que puede engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido".<sup>1</sup> De esta consideración se desprende que el federalismo consagra una idea fundamental de unión entre varias unidades políticas que se integran a fin de salvaguardar los intereses comunes y aspiraciones generales que entre ellos existen.

Como bien se sabe, la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha sido considerada como uno de los pilares fundamentales de los sistemas de gobierno en los estados modernos y ha constituido una estrategia organizativa bastante acertada para crear un sistema de pesos y contrapesos en las

---

<sup>1</sup>Faya Viesca, Jacinto. El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal. Ed. INAP, México, 1988. pág. 67

estructuras de gobierno, previendo la concentración excesiva del poder político y garantizando la imposibilidad de que el ejercicio arbitrario del mismo pueda suscitarse. Es menester recalcar que esta consideración se enuncia en términos teóricos; en la práctica los regímenes jurídicamente implantados la modifican y rebasan, un ejemplo de ello por el momento es la división de poderes en nuestro país en la que el Poder Ejecutivo está por encima del Poder Legislativo.

Según Norberto Bobbio "El principio constitucional en que se fundamenta el estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se le asignan los poderes restantes".<sup>2</sup> Esta definición es mucho más amplia que la presentada por Montesquieu, fenómeno muy comprensible dado el desarrollo político que guarda el lapso entre uno y otro escritor; pues bien, la idea principal que aquí se introduce es el principio de descentralización política, que junto con el espíritu de coordinación entre los dos órdenes de gobierno (el gobierno federal y el gobierno estatal) hacen de este sistema un mecanismo integrador de comunidades diferenciadas entre sí. Asimismo, el sistema federal dota a las instancias de gobierno de facultades y competencias jurisdiccionales y en materias específicas, quedando siempre los asuntos de carácter general como competencia exclusiva del gobierno federal, mientras que los asuntos de carácter interno se reservan a los poderes locales, es decir a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada uno de los estados miembros; imprimiendo con ello uno de los elementos primarios del federalismo, a saber: la distribución de competencias entre las dos instancias de gobierno.

Otro elemento de suma importancia para el federalismo es la Constitución, que es el ordenamiento jurídico del Estado Federal y que expresa tácitamente la voluntad soberana de aquellas unidades

---

<sup>2</sup>Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, México, 1981. pág. 687.



políticas de constituirse en una federación. “En los países que han adoptado el federalismo, la distribución de competencias tendrá que ser siempre a través de la Constitución Política, para así asegurar un futuro control de la constitucionalidad, y garantizar su cumplimiento dada la rigidez constitucional a que obliga toda Constitución escrita”.<sup>3</sup>

La existencia de dos órdenes de gobierno construye una relación muy específica y particular entre ellos; por una parte al gobierno federal se le otorgan facultades bien definidas, precisadas en el marco constitucional, mientras que para los estados miembros quedan reservadas todas aquellas materias que no fueron concedidas al gobierno federal; es decir, encontramos que para el primero existe un federalismo restringido mientras que para los segundos existe un federalismo residual, de tal forma que todo aquello que no compete al gobierno federal es competencia de los gobiernos locales. De lo anterior se desprende también que en la teoría del federalismo son estados unitarios preexistentes los que conforman por voluntad propia un cuerpo político con capacidades de injerencia en la vida nacional, es decir, en la totalidad del territorio. De esta manera, para los estados miembros queda claro que poseen autonomía propia para regirse en el ámbito interior de sus respectivos territorios, y es también por ello que cada entidad federativa posee su propia Constitución local; “La federación... presenta dos grandes dimensiones: el estatuto constitucional de los poderes federales; y el estatuto constitucional de los poderes de los estados miembros”<sup>4</sup>, mientras que para el gobierno federal queda claro que su actuación incide directamente en todos y cada uno de los estados asociados, dado que su actuación se extiende por todo el territorio nacional.

Para Felipe Tena Ramírez, “El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones

---

<sup>3</sup>Faya Viesca, Jacinto. op.cit. pág. 88

<sup>4</sup>Ibid, pág. 85

adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben de ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.”<sup>5</sup>

Otra definición de federalismo que encontramos es aquella que lo considera como “(...) el sistema de división poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes. En el concepto moderno del federalismo los gobiernos nacional y locales no se encuentran conforme a derecho subordinados uno del otro.”<sup>6</sup>

“El federalismo es un sistema político y jurídico bajo el que puede constituirse un Estado que comprende un gobierno nacional y al menos un nivel subnacional de gobierno (estados, provincias, municipios) el cual permite a cada nivel el tomar decisiones significativas independientemente del (de los) otro (s).”<sup>7</sup>

Para Ignacio Pichardo Pagaza “El concepto de federación implica alianza o pacto de unión. El estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes no existían como entidades independientes, pero que el propio pacto federal las crea; este último caso es el de la federación canadiense. El de México es una combinación de ambos antecedentes históricos.”<sup>8</sup>

“El federalismo es un arreglo institucional que distribuye responsabilidades económicas, fiscales, administrativas, jurídicas y políticas entre órdenes de gobierno. El federalismo es flexible; establece políticas que generan contrapesos entre estados, municipios y gobierno federal; estimula la

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1992, p. 112-113.

<sup>6</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Federalismo fiscal: conceptos, principios y teorías. Ed. INDETEC, México, 1991, p. 27.

<sup>7</sup> Ibid. p. 43

<sup>8</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP-CONACYT, México, 1984, p. 65.

innovación, la competencia y la capacidad de respuesta eficiente a los problemas que se suscitan en cada región; fragmenta la carga administrativa entre las diversas unidades y niveles de gobierno.”<sup>9</sup>

Hasta aquí podemos sintetizar los conceptos para introducir una definición cuasi ecléctica del federalismo:

Consideramos que el federalismo es una asociación de estados independientes que deciden por voluntad propia ceder al gobierno federal (cuerpo político resultado del Pacto Federal) parte de su poder soberano a fin de garantizar la consecución de objetivos comunes que entre los estados miembros existen; además, se considera un pacto social que queda circunscrito en la promulgación de una Constitución general que brinda ordenamiento a los dos órdenes de gobierno que contempla (el federal y el local) mediante el reparto y distribución de competencias. Este sistema permite entonces la coexistencia de dos soberanías haciéndolas complementarias. El eje fundamental del mismo es la descentralización política que, a diferencia del Estado centralizado, permite la existencia de varios centros de decisión enmarcados en esferas muy bien delimitadas, promoviendo con ello la prosperidad de cada estado miembro en lo particular y del Estado Federal, propiamente dicho, en lo general.

Para el caso mexicano, estos elementos constituyen el eje fundamental sobre el cual se asientan todas las actividades que un Estado Federal supone, encontrándose comprendidas las relaciones intergubernamentales que en materia fiscal instauran los tres niveles de gobierno que lo constituyen: el federal, el estatal y en este caso también el municipal. Siendo éstas el objeto de estudio de la presente investigación.

Así, nos introduciremos de lleno al estudio del federalismo mexicano y posteriormente a una de sus vertientes más importantes: el estudio del federalismo fiscal.

---

<sup>9</sup> “El nuevo federalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” en *Federalismo y desarrollo*. Ed. Banobras No. 48, Marzo-Abril, 1995, p. 4.

## 1.2. DEL REPARTO Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

Como hemos anotado, una de las características más importantes que el Estado Federal contempla es la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados miembros; "(...) todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes."<sup>10</sup> Estas se encuentran enmarcadas en la Constitución Federal, que es de carácter general y observancia obligatoria. "El reparto de competencias, columna vertebral del federalismo, resulta un problema muy complejo. Y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la Unión Federal y para los estados particulares, en un mismo espacio político: el territorio nacional".<sup>11</sup> De ahí que su reparto sea una tarea analizada cuidadosamente por el Poder Constituyente que da vida al ordenamiento jurídico fundamental del Estado Federal (la Constitución), es decir que al momento de especificar las facultades que se le confieren a las dos instancias de gobierno tengan, como propósito primordial, la coordinación eficiente entre los mismos; que esta distribución sea tan transparente y explícita que evite la multiplicidad de funciones y facultades que obstaculicen el buen desempeño de las acciones gubernamentales o que puedan causar un caos jurídico entre las dos instancias, ya que el fin último, motor de todas las actividades y relaciones que de él se derivan, es precisamente la conformación de una estructura política unificada que permita el desarrollo óptimo de todas y cada una de sus partes integrantes. Así, se constituye un ordenamiento jurídico supremo y un cuerpo político superior, más no hegemónico, que posibilitan la aglutinación y canalización de las diferentes correlaciones de fuerzas políticas e intereses grupales que en su interior se manifiestan. Lo anteriormente señalado constituye un punto neurálgico en nuestro análisis ya que

---

<sup>10</sup> Tena Ramírez. op. cit. pág. 114.

<sup>11</sup> Faya Viesca. op. cit. pág. 87

permite visualizar una sociedad compuesta por un vasto número de comunidades diferenciadas entre sí y, por tanto, surge la necesidad de que para su orquestación sean contempladas las modalidades sociales, políticas, económicas y culturales que históricamente se desenvuelven al interior de cada una de ellas a fin de concatenar objetivos e intereses afines.

“Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de los estados son iguales para todos ellos”<sup>12</sup>. Este principio de igualdad de competencias garantiza que no quede soslayado el espíritu federalista: la igualdad, concurrencia y coordinación entre cada una de las unidades políticas que lo integran. De esta forma cada estado soberano puede realizar actos de gobierno en su demarcación territorial pero sin exceder o rebasar los límites que la propia Constitución le señala. Esto permite la expresión de la libertad soberana de cada estado asociado y al mismo tiempo restringe su capacidad de actuación cuando la misma significa un elemento desvirtuador del Estado Federal.

Según Faya Viesca, la distribución de competencias entre los Poderes federales y los estados se lleva a cabo, de acuerdo a los siguientes sistemas:

- a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del gobierno federal, y las competencias exclusivas de los estados. Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad.
- b) El segundo sistema se limita a enunciar solamente las competencias que la Constitución otorga a los estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enunciadas a favor de los estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal.
- c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los estados. Dentro de este sistema, se dan en los Estados Federales una serie de competencias concurrentes, es decir, aquellas competencias

---

<sup>12</sup>Ibid.

concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los estados, pudiendo, en consecuencia, ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los estados; este sistema fue el que México adoptó.

La Federación Mexicana constituye entonces una organización política que se manifiesta a través de una asociación de estados soberanos que por voluntad propia deciden crear un nuevo cuerpo político que siendo reconocido por cada unidad política adherida al pacto federal, se le otorgan facultades y competencias, es decir, las entidades federativas ceden parte de sus facultades y poder político al gobierno federal. Sin embargo, para Tena Ramírez la consagración del sistema federal en México no fue producto de un anhelo de estados independientes preexistentes sino que fue el acta constitutiva quien dio vida a éstos: “En lugar de que los estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los estados.” Aunque concede que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes. Es decir, el federalismo mexicano significó la fragmentación de un Estado unitario independiente producto de la emancipación de la Corona Española. Para nosotros esta tesis queda rebasada por el espíritu descentralizador que contenía la Constitución de Cádiz de 1812 en la cual, la figura de la Diputación Provincial poseía ya el germen federal al proporcionar un figura local de poder político propio con facultades ejecutivas y legislativas. Así, Tena Ramírez olvida la importancia que tuvo el hecho de que fueron precisamente un cúmulo de intentos separatistas los que de alguna manera obligaron a una negociación política que contemplara las inquietudes de unidades políticas propias, es decir, el propio proceso de integración y unificación política nacional contenía ya la idea y práctica de estados independientes que reclamaban para su integración un modo específico de gobierno: el federal.

Es menester señalar que en nuestro sistema federal de gobierno, la creación del gobierno federal en ningún caso significa la subordinación de los estados federados a este orden político, sino que la supremacía real de las dos esferas de poder político existente recae en la Constitución Federal, lo que

permite que ambos se coordinen y actúen de manera autónoma y libre siempre y cuando se apeguen a la constitucionalidad que el ordenamiento jurídico supremo les confiere. Así, “La esencia de nuestra Federación ... no permite la preeminencia del orden federal sobre el orden local, pues el concepto de federalismo radica en el principio de coordinación que permite la función independiente de éstos dos órdenes de gobierno”.<sup>13</sup>

Finalmente anotaremos que la distribución de competencias consagra tácitamente el instrumento político, jurídico y constitucional mediante el cual operan las relaciones intergubernamentales en el aspecto fiscal; es decir, si a cada instancia de gobierno le competen ciertas atribuciones, facultades, competencias y funciones, entonces también para cada una de ellas queda garantizada la utilización de recursos públicos para hacer frente a los compromisos y tareas que les han sido asignadas.

---

<sup>13</sup>Ibid. pág. 141

### 1.3. DE LOS ESTADOS

“A partir de las consideraciones de la Ciencia Política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional”.<sup>14</sup>

“La Federación mexicana, entendida como forma de organización política y como técnica constitucional de reparto de competencias, tiene como principio fundamental el de preservar en el tiempo y hacer indisolubles los vínculos que permitieran el Pacto de la Unión”.<sup>15</sup> Esta idea constituye un elemento fundamental en nuestro sistema de gobierno ya que por una parte impide de facto la posibilidad de que alguno de los estados miembros pudiera por decisión propia rescindir el Pacto Federal, pero también queda negada esta posibilidad a cualquier instancia de gobierno, incluyendo desde luego al gobierno federal, quedando garantizada la territorialidad del Estado mexicano. Esta característica prevé que el principio de soberanía no se soslaye, pues como es sabido uno de sus principales atributos es la indivisibilidad, asimismo, reafirma el espíritu y la voluntad del pueblo mexicano en constituirse en una República Federal. Mientras que por otra parte queda asentada la idea de que la garantía de la existencia de estados libres y soberanos sea permanente. “La forma como los estados aseguran su vida institucional es mediante determinadas competencias consagradas en la Constitución Federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias Constituciones”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. Ed. INAP-CONACYT, México, 1985, p.

<sup>15</sup> Faya Viesca, op. cit. pág. 142

<sup>16</sup> Ibid. pág. 186



Las Constituciones de los estados miembros constituyen el documento jurídico más importante, ya que en ellas se plasma la división de poderes, los ámbitos de competencia de cada uno de ellos y se fundamenta tanto la organización como los procesos generales en que ha de desenvolverse; asimismo consagra las garantías individuales de los gobernados, como también plasma sus obligaciones dentro de su espacio político, es decir en todo aquello que concierne a su régimen interior, sin que por causa alguna puedan sus cláusulas contravenir aquellas que enmarca la Constitución Federal.

Es menester señalar que la actividad de las entidades federativas, enmarcada en su constitución local, establece también normas y procedimientos jurídicos que deberán seguir las relaciones que el estado de que se trate instaure con los gobiernos municipales de su territorio. Es entonces la Constitución Local la extensión de la norma jurídica superior a la esfera territorial de la jurisdicción que compete a la entidad federativa.

#### 1.4. MARCO HISTORICO DEL FEDERALISMO MEXICANO

Para poder comprender el sistema federal de gobierno que nuestro país posee, es imprescindible analizar su génesis y evolución, lo que nos permitirá situarlo objetivamente en el espacio que hoy en día guarda.

En palabras de Jorge Carpizo<sup>17</sup>, sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres corrientes:

1) Que fue una imitación extralógica del sistema estadounidense, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido.

2) Que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano.

3) Que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

De las cuales, para Jorge Carpizo, la primera y la tercera se descartan, dada su inconsistencia científica. Aunque la primer corriente no es del todo falsa pues como afirma Pichardo Pagaza la Constitución norteamericana es el antecedente jurídico inmediato del federalismo mexicano en tanto que la Constitución de 1824 (la primera que integra el principio federal) se inspiró cercanamente en la de los Estados Unidos de América empero, como veremos, nuestra Carta Magna es el resultado necesario de un modelo cuyos parámetros teóricos se inundan con las realidades del acontecer político y social de nuestra nación, es decir el paradigma federal es adoptado en tanto que de él deriva la conveniencia y concurrencia de los estados (entonces provincias) de nuestro territorio para

---

<sup>17</sup>Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. UNAM, México, 1980. pág. 88

convenir un pacto de unión que diera rumbo político y seguridad jurídica a los intereses de todos y cada uno de los estados miembros que concatenarían sus fuerzas para el logro de los mismos.

Así, la idea de que fue una imitación extralógica queda al margen de la realidad nacional y del contenido específico que nuestros constituyentes plasmaron en ese documento que afirma y reafirma la voluntad soberana de nuestro estado nacional. Mientras que la segunda se fundamenta por varias razones: la principal es la existencia de diputaciones provinciales durante la Colonia española, dentro de las cuales se introducen los principios de descentralización política y la participación ciudadana en la elección (indirecta) de sus gobernantes, aunque en este estadio sólo fuese para los diputados provinciales. El principio de descentralización política se basa en que el jefe superior de cada provincia además de ser nombrado directamente por el rey de España sería el responsable inmediato sobre los actos de gobierno que se ejecutaran en su jurisdicción. “La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial ... (formada) por siete diputados ... designados por el pueblo en votación indirecta ... El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las cortes de España”.<sup>14</sup>

Cabe mencionar que las ideas liberales que de la propia Revolución Francesa nacieron fueron germen e impulso de un nuevo pensamiento político en donde la Corona Española incorporó las nuevas ideas políticas que, como Pagaza afirma, incluían el reconocimiento de cierta autonomía geográfica o territorial. Así, el espíritu de la Constitución de Cádiz tenía como propósito fortalecer el vínculo de la Metrópoli con la Colonia con objeto de evitar el deterioro y posterior desmembramiento del Imperio Español. Con lo anterior queda asentada la idea federal que se desarrollará en el periodo posindependiente, misma que se acentuará durante los años de 1822 y 1823, en donde algunas provincias (como Campeche, Guadalajara, Yucatán, Querétaro y Zacatecas) amenazan que de no

---

<sup>14</sup>Ibid. pág. 89

adoptarse la forma de gobierno federal se separarían del México independiente. Es menester destacar que aquellas ideas liberales inundaban ya las conciencias de los intelectuales mexicanos de la época y, aunado a ello, la diversidad y heterogeneidad de costumbres, tradiciones y *modus vivendi* de los pobladores de nuestro territorio así como la inconstante y endeble comunicación entre las comunidades que la componían empujaban a pensar en la instauración de un sistema que permitiera la cohesión social para cada comunidad y la identidad nacional entre todas las comunidades; las grandes distancias entre uno y otro estado y más aún, entre una y otra comunidad de cada provincia constituían un elemento adicional que apuntalaba la idea federal.

Como afirma Reyes Heróles<sup>19</sup>, el modelo federal por la magnitud o extensión territorial dada, no podía ser otro que el norteamericano, que aparte de cualquier ventaja teórica, constituía para nuestros legisladores una experiencia que demostraba cómo era posible lograr un sistema democrático y liberal en un gran espacio.

De ahí que resultara no sólo necesario sino urgente adoptar el régimen federal, ya que de lo contrario se desmembraría la Nación. De tal suerte que en la Constitución de 1824 se plasmó la forma de gobierno federal, creyendo que con ella se garantizaría un margen considerable de estabilidad política nacional; aunque, como veremos, las fuerzas políticas que con el proceso de independencia se desataron, fructificarán en facciones que pretenden seguir la lucha entre conservadores y liberales; la primera optará por la forma de gobierno central y la segunda por la federal. “En los debates del congreso constituyente de 1823-1824 surgen las corrientes en pro y en contra del sistema federal. Durante las discusiones de los artículos 5o. y 6o. De la iniciativa, en los cuales se estableció la forma de gobierno que adoptará el naciente estado mexicano, quedan aprobados con relativa facilidad los conceptos de república, representativa y popular. La discusión sobre si la nación debe adoptar un forma de Gobierno federal o central se torna apasionada, preludio de los aciagos combates por venir

---

<sup>19</sup>Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal*. Ed. INAP. México, 1988. pág. 68.

durante gran parte del siglo XIX.”<sup>20</sup> Para Pagaza fueron dos los motivos que dieron el triunfo al sistema federal: el Plan de Casa Mata y la rebelión que lo sostuvo, que doblegó al imperio de Iturbide y restauró al constituyente aunado a la actitud separatista de algunas provincias y, por que la Constitución norteamericana había plasmado con acierto las ideas políticas de democracia, liberalismo y autonomía por las cuales estaban luchando.

“La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria”<sup>21</sup>. Así, la constitución centralista de 1836, aunque conservó, según Carpizo, aspectos de descentralización política como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento con facultades para iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria; proponer al gobierno central tema para el nombramiento de gobernador, entre otras, no contó con el suficiente consenso político por parte de las entidades federativas como tampoco con el respaldo de los actores políticos liberales, provocando la insurrección de las facciones que pretendían revocar la Constitución de 1836 para retomar el régimen federal hicieron que el contorno político se tomara turbulento. La creación y revocación de poderes y asambleas constituyentes significó un común denominador hasta el año de 1855 en que se convocó un nuevo constituyente para que finalmente decidiera la forma de organización del poder público que la Nación deberá adoptar.

Para 1856, la idea de que México debía organizarse de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en el ordenamiento jurídico fundamental de 1857 quedó inscrito el espíritu federalista que, fundamentado en el modelo de Estados Unidos, contenía una esencia propia, es decir, contaba con acuerdos y particularidades propias de la realidad nacional que con los años se modificarán para irse adaptando a los nuevos requerimientos del Estado Mexicano. Esta Constitución afirma Pagaza “planteó como irreversible el reconocimiento de dos esferas de gobierno, la nacional y la estatal. La

---

<sup>20</sup> Pichardo Pagaza, op. cit. pág. 62.

<sup>21</sup> Ibid. pág. 91

existencia simultánea de un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos ejerciendo amplias facultades para régimen interior y local, son condiciones indispensables para nuestro futuro régimen político.<sup>22</sup>

Es menester señalar que el espíritu federalista se encuentra fundamentado tanto en las intervenciones como en las declaraciones de los redactores de nuestra Carta Magna y, en todas ellas, es sencillo percibir que las condiciones reales que guardaba el país orillaban a adoptar este régimen, pues resaltaba el principio de descentralización política (el principal anhelo de los estados adheridos, pues la idea de seguir existiendo como tales nunca se abandonó), de coordinación entre las instancias de gobierno, así como las ventajas que representaba contar con un Gobierno federal fortalecido, y que como contraparte, visualizaba las desventajas de la centralización política, que en la mayoría de las ponencias resaltan el carácter arbitrario de esta forma de ejercicio del poder, apuntalándolo con la estrecha brecha que existe entre éste y la dictadura.

Sin embargo, para Ignacio Burgoa<sup>23</sup> se ha exagerado el antagonismo entre el federalismo y el centralismo, ya que el segundo, considera, fue un federalismo restringido dado que los estados gozaban de autonomía en lo que concernía a su régimen interior, estando, sin embargo, limitadas las funciones de sus autoridades por una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el ordenamiento federal. Para nosotros, la afirmación de Burgoa no implica la inexistencia de pugnas de poder que se suscitaron a partir de este antagonismo, es decir, sea que fuese de forma y no de fondo, las controversias a que dio lugar la decisión constituyente, de conformar una nación sobre la base del régimen federal, provocaron un amplio debate, una secuela de intolerancias y desequilibrio político que se subsanaron con la opción de un gobierno federal.

Según Martínez Cabañas “ la nueva Constitución jurada en 5 de febrero de 1857, reconoce en su artículo 20 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa,

---

<sup>22</sup> Ibid, pág. 63.

<sup>23</sup>Faya Viesca, op. cit. pág. 69

democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida, según los principios de esta ley fundamental. Y señalaba como partes integrantes de la federación 23 estados.<sup>24</sup>

El retorno al régimen federal se tradujo en estabilidad política, pues la existencia de un gobierno federal que representara las aspiraciones e intereses comunes de los estados como los intereses nacionales, harían de éste un órgano de coordinación que permitiera conjuntar y estrechar las acciones de cada unidad política en beneficio propio y en beneficios generales para todo el Estado.

El fortalecimiento del Estado mexicano propiamente dicho comenzaba a gestarse; sin embargo, los problemas políticos no quedarían resueltos, dado que la invasión francesa, el imperio austriaco y la dictadura del General Porfirio Díaz ocasionaron que los principios enmarcados en la Constitución de 1857 fueran letra muerta, sobre todo durante el porfiriato en que la centralización del poder y el ejercicio arbitrario del mismo fueron el común denominador de esta época. Aunque no debe dejar de advertirse que si bien es cierto durante el porfiriato las decisiones nacionales y estatales eran tomadas desde el centro, la existencia de una subordinación y manejo de los gobernadores de las entidades federativas dieron un margen importante de estabilidad política que con el tiempo se vio reflejada en la inserción plena y constante de la nación al sistema capitalista de la época y con ello se comenzó a generar el desarrollo del país propiamente dicho. La introducción de capitales extranjeros con prebendas y privilegios sirvió para montar una infraestructura que permitiera al país encauzar sus esfuerzos con objeto de fortalecer nuestro estado nacional ante el mercado internacional. Así, el manejo de la administración pública se vio velado por un exacerbado centralismo que en parte obedecía a la importante tarea de aglutinar las fuerzas sociales para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad que reclamaba ese episodio histórico. El movimiento revolucionario de 1910 fue la manifestación del repudio social y de facciones políticas hacia la forma en que el ejercicio del poder

---

<sup>24</sup> Martínez Cabañas, op. cit. pág. 32.

se efectuaba. Treinta años de centralismo, despotismo y autoritarismo fraguaron la encomienda de hacer de nuestro país un estado que poseyera un gobierno eficaz, que respondiera asiduamente a los reclamos y demandas sociales. La lucha no terminaría con el derrocamiento del porfiriato sino que las facciones o mejor dicho los proyectos de nación que cada una había concebido fomentaron la prolongación del movimiento armado.

Fue hasta el año de 1917 en que la Asamblea Constituyente consagró nuevamente en la Carta Magna en su artículo 40 el principio de una República Federal con estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, trasladando íntegramente el artículo 20 de la Constitución de 1857. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

Debemos remarcar que la indefinición de qué tipo de sistema de gobierno debía adoptar nuestro país fue un fenómeno constante, mismo que impedía a su vez contar con una Nación sólida y unida suficiente y eficientemente para impulsar el desarrollo nacional. La opción elegida, consideramos fue la más acertada para garantizar la unidad nacional; para impedir que los intentos separatistas fructificaran; para proveer de comunicación y gobernabilidad a todo el territorio; para respetar las aspiraciones de permanencia de los estados miembros; para brindar certidumbre política al futuro del país; y, para instaurar las bases que servirían de sustento jurídico y consensual en las relaciones fiscales que los órdenes e instancias de gobierno han adoptado.

No debemos dejar de advertir que los alcances de nuestro régimen no se agotan en este sentido, sino que la incidencia de éste en la vida nacional tiene diversas e inmensurables manifestaciones dentro de la misma.

En el siguiente apartado analizaremos el sustento jurídico que posee nuestro federalismo, así como las relaciones que guardan los dos órdenes de gobierno que comprende.



## 1.5. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

La esencia de nuestro federalismo se encuentra asentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>25</sup>; en ella se declara que los Estados Unidos Mexicanos son una República representativa, democrática y federal; que los estados federados poseen libertad y soberanía para regirse en su interior; que la voluntad general es una, llamada soberanía y que reside originariamente en el pueblo mexicano. Los artículos 40 y 41 son sustanciales para comprender lo que por régimen federal se nombra. Así, el artículo 40 consagra que por voluntad popular México es una República federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Este primer elemento es fundamental en tanto que delimita la situación jurídica de los estados miembros, al dotarlos de autoridad en sus respectivos territorios, sin olvidar que por ser partes integrantes de una unidad política nacional deben por tanto reconocer los poderes que para ella se desprenden. El artículo 41 declara que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. De esta manera queda garantizado el derecho de los estados a darse sus propias Constituciones locales, con la única restricción de no contravenir el acuerdo federal, lo que nos proporciona una idea que antes hemos ya analizado, nos referimos al concepto de Pacto Federal, en la que los estados, que preceden a la federación, por voluntad propia deciden ceder parte de sus poderes y facultades a un cuerpo político denominado gobierno federal. Además, denota la existencia de los dos órdenes de gobierno, lo que constituye un elemento sustancial que obliga necesariamente a pensar en la distribución de competencias entre los mismos.

---

<sup>25</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Alco, México, 1995.

El Estado Federal en México está compuesto por un gobierno federal y por los gobiernos de los estados miembros, donde cada uno es soberano dentro de su espacio de actuación delimitado, es decir en el marco de sus respectivas competencias; como vemos, la teoría del pensamiento federal coincide con los preceptos constitucionales que nuestra Carta Magna consagra.

Otro artículo de suma importancia que define aún más la forma de gobierno federal es el 115, relativo a la organización de los estados federados, en la que se estipula que adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. De facto, esta declaración posee un alto sentido de autoridad y obligatoriedad, es decir, remonta el acuerdo pactado, en el que se ha decidido, y en su caso ordenado, que se adopte esta forma de gobierno; asimismo, los conceptos de republicano, representativo y popular encierran la división de poderes en Ejecutivo, personificado con la figura del Gobernador; Legislativo, conformado por la legislatura local y, Judicial conformado por el Tribunal Estatal de Justicia para cada entidad federativa (artículo 116 constitucional), así como la participación ciudadana en la conformación de los poderes públicos, es decir, eligiendo a sus gobernantes por vías institucionales y, sirviendo la autoridad en beneficio de la sociedad en su conjunto. Dentro del mismo artículo se estipula que el municipio es la forma de organización política y administrativa y, que será la base de la división territorial de cada estado, por lo que también se consigna su integración obligatoria. Es preciso señalar que esta instancia de gobierno se erige con objeto de proporcionar un espacio en el que la participación de la sociedad civil en los asuntos de gobierno se pueda realizar de manera sencilla. Al fragmentar los estados en municipalidades, la detección oportuna de las necesidades, demandas y expectativas ciudadanas se agiliza y atomiza, permitiendo con ello la respuesta expedita y eficaz de la acción gubernamental para cada problemática específica. Asimismo, la administración de los municipios por Ayuntamientos permite la reproducción de los dos órdenes de gobierno en cada localidad, en tanto que la figura del presidente municipal, así como de sus funciones y atribuciones, enmarcan la actuación ejecutiva de la acción

gubernativa; el cabildo reproduce la acción legislativa al expedir bandos de policía y buen gobierno, mientras que la figura del síndico proporciona validez a los asuntos jurídicos y legales que el municipio realice.

Es menester recalcar que la Constitución Federal señala para todos los casos la forma y la o las bases en que se erige cada estructura política en los estados, elemento que constituye un indicador preciso de que la Constitución Federal es quien posee la supremacía inalienable de la autoridad estatal.

El artículo 124 apoya la idea de que el régimen federal mexicano es aquel sistema que enumera las facultades del gobierno federal, reservando las restantes para los estados. Son las entidades federativas quienes delegan al gobierno federal parte de su poder decisorio, quedando como competencia de ellos todos los demás poderes que no le fueron concedidos. En palabras de Jorge Carpizo, todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. Cabe aquí señalar que la Federación, como concepto, se refiere a la forma de gobierno adoptada por un Estado nacional y, por tanto, el término comprende tanto al gobierno federal como al de los estados, por lo que Carpizo al nombrar a la federación, en realidad se refiere al gobierno federal. Para él, el Estado Federal mexicano posee los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas siendo instancia decisoria suprema dentro de su competencia, es decir dentro de su régimen interior.
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales. El espíritu de coordinación esta fundamentado en esta idea.
- 3) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no este expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas.

Nosotros agregaremos una cuarta:

4) El principio fundamental en el que se basa el Estado Federal es la descentralización política, al descomponer el poder público en dos órdenes de gobierno: el federal y el de las entidades federativas, en las que cada uno tiene la hegemonía en sus respectivas esferas de actuación, resultado del reparto de competencias y que además, queda garantizada su compatibilidad, es decir que su hegemonía no conduce a un desafío intergubernamental, sino a un desenvolvimiento pleno de ambos órdenes de gobierno mediante el respeto de sus funciones.

Dentro de la distribución de competencias, existen varias modalidades; una de ellas son las facultades prohibidas a los estados y que están comprendidas en los artículos 117 y 118; en ellos se señala que las entidades federativas quedan imposibilitadas para manejar asuntos de política exterior, teniendo como propósito eliminar los obstáculos de carácter aduanal y monetario que impiden la unificación del mercado, así como tampoco poseen competencia para celebrar alianzas o coaliciones con otro estado federado. Es entonces el gobierno federal quien expresamente posee la competencia de realizarlos, es decir, todo aquello que queda prohibido para los estados es consecuencia de que las competencias les han sido conferidas los poderes federales.

En el aspecto fiscal estos postulados permiten la coordinación de los dos órdenes de gobierno en la materia, al impedir a las entidades federativas la promulgación de leyes o reglamentos que hagan de la actividad financiera del Estado un caos jurídico-fiscal. Por su parte, el artículo 73 confiere a los poderes federales atribuciones y facultades expresas, es decir, consagran textualmente aquellas esferas de actuación exclusivas para el gobierno federal y se entienden prohibidas para los gobiernos locales. Por su parte, el artículo 124 señala que todas aquellas facultades que no están expresamente conferidas a los Poderes Federales, se entienden como propias de las entidades federativas, lo que constituye las facultades atribuidas a los estados.

Existen algunas facultades prohibidas para los estados, pero el gobierno federal, en algunos casos y con el consentimiento del Congreso, puede concederles a las entidades federativas facultades que sólo

mediante resolución del Legislativo federal pueden ejercer, como es el caso de las facultades enumeradas en el artículo 118, es decir la prohibición no es absoluta sino relativa. Por su parte, las facultades coincidentes son aquellas que pueden ser ejercidas por los dos órdenes de gobierno.

Además existen facultades concurrentes, en que a ninguno de los dos poderes les han sido prohibidas y, por tanto, la actuación puede ser mixta. Es importante remarcar el significado de esta situación en estos primeros momentos de análisis dado que la concurrencia impositiva se instaura en este hecho jurídico. Significa que cuando alguna materia (la fiscal) no es competencia exclusiva de alguna instancia de gobierno, es entonces concurrente; y por tanto es susceptible de ser explotada por cualquier instancia -ya sea federal, estatal y municipal -; es decir que cualquiera de ellos puede explotar la fuente de ingreso que no haya sido señalada como exclusiva para algún nivel.

Por otra parte, la división de poderes en el Estado mexicano contempla los siguientes aspectos:

- a) La existencia de poderes federales divididos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero se deposita en un sólo individuo denominado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el segundo se integra por un Congreso Federal que siendo bicameral crea la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, esta última representante de las entidades federativas, ya que su composición y facultades así lo expresan. El tercero se deposita en una Suprema Corte de Justicia.
- b) La existencia de poderes locales divididos de la misma forma que los poderes federales, es decir, un Gobernador estatal, una diputación local y un Tribunal Superior de Justicia estatal.
- c) La existencia de municipios en cada uno de los estados miembros administrados por una estructura administrativa llamada Ayuntamiento.

Como hemos apreciado a lo largo del presente apartado, la Constitución consagra la existencia de dos órdenes de gobierno y la presencia de tres instancias gubernamentales: la federal, la estatal y la municipal.

Hasta aquí hemos presentado el marco constitucional que consideramos más importante para poder comprender el estatuto jurídico del Estado Federal y la forma en que este organiza los poderes de la Unión. En el siguiente apartado introduciremos el estado actual que nuestro sistema federal posee. Finalmente señalaremos que las modificaciones constitucionales que se han realizado en las últimas décadas en ningún caso se han propuesto ideas de cambiar nuestro régimen federal, sino que por el contrario, han sido en el sentido de fortalecer nuestro federalismo.

## 1.6. EL NUEVO FEDERALISMO

En México, el sistema federal ha coexistido, paradójicamente, con una estructura central de gobierno, producto de un fortalecimiento y hegemonía del poder presidencial; ello ha ocasionado que la centralización de decisiones, facultades y recursos repercutan negativamente en las acciones gubernamentales; como afirma Ortega Lomelín<sup>26</sup>, el proceso concentrador ha tenido costos de oportunidad importantes. Se ha reconocido que este proceso en buena medida se realizó a costa de atribuciones locales y municipales, de la mejoría de las actividades económicas y en la desigualdad original de los servicios públicos y de la infraestructura general de bienestar.

Aunque el gobierno federal ha ido evolucionando y ha cambiado a lo largo de los años, el fenómeno de la centralización política y administrativa ha constituido un elemento que le acompaña indisolublemente. Ha sido a través de los años como se han manifestado y materializado un cúmulo de fallas sistemáticas en nuestro sistema federal. Primeramente, debemos entender que como todo sistema (conjunto de elementos interrelacionados entre sí para la consecución de objetivos comunes), el federal experimenta mutaciones y transformaciones que reflejan en cada una de sus unidades constitutivas nuevas formas y procedimientos, es decir, la alteración que sufre alguno de sus componentes procederá a modificar las acciones y comportamientos de cada una de sus partes; esto no debe quedar en el olvido pues como veremos la relación que guardan las esferas de gobierno que componen a nuestro sistema es el primer renglón o al menos el de mayor importancia en el que debemos hacer énfasis si pretendemos renovar el sentido teórico y pragmático del federalismo mexicano en beneficio de la sociedad que lo constituye. Hemos aludido la existencia de fallas sistemáticas; entre las más sobresalientes visualizamos las siguientes:

---

<sup>26</sup>Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

a) Una tradicional situación de subordinación de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal, propiciando con ello lentitud en la toma de decisiones. Mientras es el gobierno federal quien dicta, a través de su estructura administrativa central, las acciones de políticas públicas y los montos financieros para realizarlas, los gobiernos locales dilatan la solución y atención de los problemas más apremiantes que en sus respectivos territorios se suscitan, dado que la "autorización" para llevarlos al cabo debe ser esperada. Este lamentable hecho ha dañado la actividad fiscal federal, es decir ha viciado las relaciones intergubernamentales en esta materia al introducir un elemento de dependencia financiera de las participaciones que el gobierno federal transfiere a los gobiernos estatales y municipales, originando serios problemas de centralismo político y financiero que no han logrado sino inestabilidad política y un alto desequilibrio regional que se traduce en márgenes mínimos de calidad de vida para los habitantes de las regiones más pobres del país. Ante tales aseveraciones se hace necesario el análisis de la oposición como gobernante y legislador dentro de estos escenarios:

La alternancia en el ejercicio del poder teóricamente supone no únicamente la apertura política y el ejercicio pleno de la democracia de un pueblo, sino también supone el avance y el desarrollo progresivo de las formas de organización política y social de una nación.

Desde esta perspectiva puede, entonces, afirmarse que la oposición en nuestro país tiene como reto fundamental destrabar las prácticas centralistas que han propiciado el estancamiento de las acciones gubernamentales al mantener el gobierno federal sujetos y subordinados a los gobiernos estatales y municipales, y avanzar con ello hacia nuevas estructuras que optimicen el quehacer gubernamental e integran las demandas y expectativas de la sociedad civil organizada en las decisiones fundamentales de gobierno.

La oposición en nuestros espacios políticos es hoy una realidad, por lo que debe analizarse el impacto, los avances y las nuevas condiciones políticas que la misma supone. Debe también hacerse



hincapié en las nuevas relaciones fiscales que el arribo de la oposición a los cargos públicos trae consigo.

El impacto de este fenómeno puede ser medido mediante la contemplación de los esquemas de acción gubernamental que han puesto en marcha los nuevos gobiernos “opositores”, en donde la subordinación y lealtad al gobierno federal y en especial al Jefe del Ejecutivo Federal parece diluirse. Nuevas ideas de organización, mayor flexibilidad y celeridad en la toma de decisiones, así como hechura de políticas públicas desde nuevas perspectivas y visiones pueden ser consideradas como indicadores de progreso y desarrollo de la gestión pública. Sin embargo no es de suponerse que el arribo de nuevas fuentes de ideas en el ejercicio del poder público a través de la oposición lleve consigo, de facto, el arreglo de todas las problemáticas, fallas y deficiencias que presenta nuestra administración pública.

Sin duda, para nuestro federalismo la oposición significa una posibilidad de girar o modificar el *status quo* que la práctica gubernamental ha mantenido por décadas, en donde la descentralización de recursos, facultades, funciones y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales parecía una meta poco factible, dado el sistema presidencial mexicano. Empero cabe recalcar el hecho de que es una posibilidad y no una realidad consumada. La oportunidad de concretar este proceso del Nuevo Federalismo (producto de la voluntad política del gobierno federal y de la demanda explícita de gobiernos estatales y municipales) debe aprovecharse con racionalidad y eficacia. La composición pluripartidista del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales de las Entidades Federativas constituyen una fuerza impulsora para arribar a tan elevado propósito, dado que, si la ley es perfectible, los legisladores opositores están comprometidos y obligados con la ciudadanía a mejorar, mediante los recursos del derecho, las relaciones entre los Poderes de la Unión y entre las instancias de gobierno con el propósito de optimizar su actuación en beneficio de todos los mexicanos a partir de la vigencia de los postulados constitucionales en materia de federalismo.

Asistimos pues a una época en donde el debate legislativo, los consensos y las decisiones que los mismos adoptan están siendo nutridas y apuntaladas por nuevas ideas, aspiraciones y metas. Cabe advertir que en el caso del Congreso de la Unión la Cámara de Diputados, por vez primera, posee el número suficiente de miembros opositores para desechar una iniciativa de ley, mientras que en la Cámara de Senadores aún se tiene la mayoría absoluta en manos de una sola fracción parlamentaria; este hecho ciertamente limita el avance de la oposición en materia legislativa, más no determina sus altas probabilidades de revertir tal situación.

b) A manera de cascada los gobiernos locales reproducen el sistema presidencial mexicano, produciendo una subordinación de los ayuntamientos, es decir, para estos últimos resulta muy difícil programar y organizar sus acciones de gobierno para brindar atención a las demandas y conflictos sociales que en sus territorios se presentan; esto tiene como resultado que la acción gubernamental dentro de los municipios sea muy endeble no únicamente porque se depende del presupuesto que el gobierno estatal le brinde a cada uno de ellos, sino también porque los planes y programas que realiza responden a necesidades políticas ajenas y a visiones de desarrollo que no son compatibles con las realidades municipales de las entidades federativas.

c) La planeación del desarrollo en México ha constituido por mucho tiempo una moda sexenal que pretende brindar paliativos a las problemáticas, a costa de la limitación de los principios federales dentro de los que destacan la autonomía en la toma de decisiones y en la forma de operar y hacer accionar las políticas públicas de cada instancia de gobierno. A últimas fechas la correlación de fuerzas al interior del Estado se ha modificado sustancialmente; la aparición de ONGs es cada vez más frecuente, lo que indica que existe un ánimo de participación e involucramiento de la sociedad civil organizada en las cuestiones de gobierno y en la vida pública propiamente dicha.

Por otra parte podemos notar que a últimas fechas se han presentado estallidos sociales violentos, siendo el más significativo el movimiento armado chiapaneco. En este sentido son precisamente el

olvido institucional, condiciones de atraso y marginación, desequilibrio regional, polarización de la pobreza y la opulencia quienes integran la justificación de actitudes sociales que rebasan nuestro estado de derecho a causa de que las acciones gubernamentales no han podido favorecer un proceso que permita y otorgue a los ciudadanos mayores y mejores niveles de bienestar sino que, por el contrario, esa actitud centralista que pretende ser omnipresente y omnipotente ha fructificado en políticas públicas sin contenido ni respuestas satisfactorias. Es aquella idea de que un gobierno fuerte es aquel que centraliza excesivamente el poder político la que ha contribuido a restar sistemáticamente las capacidades de acción e innovación de los gobiernos locales y municipales. Un gobierno federal que centra las capacidades decisorias a costa de las otras esferas de gobierno supone el desconocimiento de las problemáticas específicas y *sui generis* que se desenvuelven en cada porción de su territorio, por lo que las decisiones y directrices que resuelva adoptar resultan altamente alejadas de los contextos locales siendo esto la principal fuente de las ineficiencias e ineficacias que nuestra administración pública posee.

Estos son sólo algunos escenarios generales de lo que sucede dentro y fuera de la esfera estatal, sin embargo son suficientes para comprender que es y ha sido un reclamo añejo de las entidades federativas por descentralizar el poder público, arguyendo que sería el primer paso para elevar la calidad y capacidad del gobierno en su conjunto, permitiendo con ello resarcir la imagen de las instituciones públicas de gobierno, elevar la legitimidad del ejercicio del poder público y avanzar en la recuperación y crecimiento económico que eleve el nivel de vida de todos los mexicanos.

Actualmente, el nuevo rol estatal adquirido a partir de la inserción al fenómeno mundial denominado globalización de las economías, ha traído transformaciones sustanciales en relación a las formas de operar las políticas gubernamentales, asimismo, la afectación en las estructuras administrativas han dado pauta para que la presente administración, encabezada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, haya propuesto el concepto de Nuevo Federalismo con el propósito de fortalecer el quehacer

gubernamental en ámbitos como la coordinación, supervisión, dirección y control de las instancias de gobierno con objeto de efficientizar y racionalizar su actuación y llevar a buen término su obligación de ser el rector del desarrollo nacional.

El documento que integra y delimita estas acciones es el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde la descentralización de recursos, funciones y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la integración de las expectativas ciudadanas a las decisiones fundamentales de gobierno, son elementos clave para alcanzar las metas fijadas y brindar con ello viabilidad administrativa al fortalecimiento de la acción de gobierno en beneficio de la sociedad en su conjunto. Para ello el Plan Nacional de Desarrollo propone dos líneas estratégicas de acción:

1) La descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos.

2) El impulso a la vida municipal.

Dentro de la primera línea se pretende que una vez descentralizadas las funciones y conferidas tanto a los gobiernos locales como municipales, las diversas problemáticas que se suscitan al interior de las comunidades puedan ser atendidas con mayor celeridad y con un alto grado de autonomía en las decisiones con objeto de que la eficiencia y eficacia en los resultados de las demandas atendidas sean altamente positivas. Atomizar los problemas significa abrir la posibilidad de que se les defina y dimensionen acertadamente y se les brinde un arreglo específico, atendiendo las causas y particularidades que cada uno de ellos presenta.

En relación a la descentralización de recursos fiscales, el Plan pretende que mediante la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se otorguen mayores ingresos y atribuciones de gasto a los gobiernos de las entidades federativas y a sus municipios. De tal manera que las nuevas atribuciones que se concedan a estados y municipios en materia fiscal deben estar acompañadas con responsabilidades de gasto, para que de esta manera a las autoridades públicas se les responsabilice

sobre el mal manejo que hagan de los recursos públicos, al tiempo de que se supervise de manera continua y permanente las actividades que con los mismos desarrollen.

La descentralización de programas públicos permite, por una parte, un mejor diseño y control del gasto público, mientras que por otra, amplía la participación conjunta del gobierno federal y los gobiernos locales a fin de corregir las desigualdades regionales que se han gestado históricamente. De la misma manera, los programas que tienden a abatir la marginación y extrema pobreza resultarán un primer paso no únicamente para paliar los niveles y calidad de vida sino también para posibilitar la explotación del potencial productivo de los grupos marginados.

Por su parte, el impulso a la vida municipal se establecen tres líneas estratégicas:

- 1) Hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de los planes y programas sectoriales y regionales.
- 2) Abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos.
- 3) Fortalecer la representación y la participación de las comunidades y de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones.

En el siguiente apartado estudiaremos más a detalle lo que el Federalismo Fiscal significa con objeto de comprender aquellos espacios y materias en las que habrá de ahondar e incidir el Nuevo Federalismo propuesto por el presidente Ernesto Zedillo.

## 1.7. FEDERALISMO FISCAL

Una de las vertientes del Federalismo lo es el Federalismo Fiscal que supone la manifestación de la estructura gubernamental federal en los aspectos fiscales de la federación, es decir estudia la actividad financiera del Estado en tanto que son los recursos financieros los que en buena medida le permiten accionar sus programas de gobierno. Así, el estudio del Federalismo Fiscal constituye un elemento sustancial en el análisis del federalismo; el conocimiento de las formas y los procedimientos en que el Estado nacional se allega de recursos públicos así como la forma en que éstos son distribuidos y administrados entre sus niveles de gobierno significa poseer la principal herramienta para enriquecer sus modalidades y praxis a fin de que su estructura permita un buen aprovechamiento de los mismos.

Es menester señalar que antes, durante y después de que son tomadas las decisiones gubernamentales del gasto público que se llevará a cabo a fin de atender las demandas y necesidades sociales, el manejo de los recursos públicos es, sin lugar a dudas, el criterio fundamental que se considera aunque es imprescindible manifestar que éste es un elemento constitutivo de una serie de elementos y relaciones que interactúan y se desenvuelven en el proceso de la actividad estatal ya que son muchos los criterios (políticos, económicos, sociales, culturales, de oportunidad y de costo-beneficio) los que intervienen en una decisión de gobierno y más precisamente en un acto de gobierno, no debemos dejar de advertir que todas las políticas gubernamentales cumplen con un proceso de gestación, decisión, organización, implementación, dirección, control y supervisión que suponen etapas de reacomodos y ajustes que implican modificaciones sustanciales en materia fiscal, es decir los montos asignados a cada uno de los programas de gobierno son dinámicos y fluctuantes.

A continuación presentamos algunos de los aspectos más sobresalientes del Federalismo Fiscal:

a) Pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal; es decir el Federalismo Fiscal y más precisamente la estructura organizativa del mismo supone que el reparto de la riqueza nacional generada entre las entidades federativas que componen a la federación sea un proceso muy complejo, dado que uno de sus principios básicos es alcanzar la equidad en la distribución de los recursos obtenidos con objeto de impulsar y materializar el potencial productivo y mejorar los niveles de vida de cada entidad y de cada comunidad que compone a cada una de ellas.

b) Su criterio rector es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera), en el contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes. El hecho de que sean respetadas las autonomías, las jurisdicciones y las facultades de cada esfera de gobierno constituye la garantía de la permanencia y preeminencia del Pacto Federal, empero, al mismo tiempo supone que la relación intergubernamental en materia fiscal se desenvuelva en procesos de negociación que impriman el carácter solidario y subsidiario que el espíritu y la organización federal contienen.<sup>27</sup>

Hasta aquí podemos señalar que el Federalismo Fiscal basa su estudio en las relaciones que se entretienen en favor de las instancias de gobierno que contempla nuestro Estado Federal; asimismo integra a su campo de conocimiento los procesos de recaudación, distribución, asignación y administración de los recursos financieros propios del Estado. Asimismo, estudia los procesos de negociación y las modalidades de coordinación que se instauran entre las esferas gubernamentales.

En el siguiente capítulo se presentan de manera general los sistemas fiscales de Brasil, Estados Unidos y Canadá con objeto de visualizar su desenvolvimiento y operación. Ello permitirá contrastar

---

<sup>27</sup>Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría. Ed. INDETEC, México, 1991. pág. 17.

las ventajas y desventajas, los avances y las omisiones que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México presenta, a través del análisis comparativo entre ellos. Asimismo serán éstos herramientas fundamentales para proponer las correcciones que se consideren pertinentes a fin de alcanzar los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos; equidad en su distribución; y, fomento y fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales de nuestro país, con el propósito primordial de fomentar su crecimiento y desarrollo en beneficio de las comunidades que los integran.



**CAPITULO II.**  
**LOS SISTEMAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS FEDERALES**  
**EN EL CONTINENTE AMERICANO.**

Como hemos anotado, el presente capítulo tiene por objeto presentar algunos otros sistemas fiscales que operan en países americanos a fin de contrastar su operación, estructura y funcionamiento con el sistema fiscal mexicano.

A continuación se analizan los sistemas fiscales de Brasil, Estados Unidos y Canadá. El primero de ellos fue elegido por representar un caso que, aunque *sui generis*, se asemeja a las circunstancias políticas, económicas y sociales por las que atraviesa México y por representar un elemento de análisis en el concierto de los estados latinoamericanos. Por su parte, los casos de Estados Unidos y Canadá se consideran principalmente en el marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte y, en segundo término, por constituir entidades nacionales desarrolladas, es decir que guardan distancias y diferencias sustanciales en los renglones de riqueza nacional, democracia interna y desarrollo económico y social en relación con el resto de los países del Continente.

La finalidad de incluir este análisis en la presente investigación basa su interés en visualizar las estructuras institucionales y operacionales que presentan los sistemas fiscales de los países antes anotados; ello permitirá vislumbrar el grado de desarrollo que presenta nuestro sistema fiscal a partir del ejercicio de contrastar su estructura y funcionamiento. Cabe advertir que la intención de realizar los análisis comparativos tiene como función brindar un cúmulo de referencias concretas de otras latitudes a fin de integrar nuevos elementos y articular una propuesta integral que brinde tanto las oportunidades como los mecanismos y estrategias generales necesarios en los que se habrá de incidir a fin de ver fortalecido nuestro sistema fiscal. Las relaciones intergubernamentales que se tejen en esta materia en otras latitudes del nuestro continente son herramientas teórico-prácticas que podrán

ser utilizadas como posibles experiencias por las que México deberá atravesar una vez estudiado su funcionamiento y viabilidad tanto administrativa como política. Se advierte que en ningún caso su estudio comparado y las similitudes que entre ellos se encuentren podrán ser tomados como referentes factuales que den por hecho su adopción inmediata, es decir que cualquier modificación a las estructuras fiscales que pretendan implantarse en nuestro país deberán ser estudiadas a fondo, comparando y proveyendo su viabilidad, ventajas y desventajas que presentan, así como los avances o retrocesos que éstas puedan ocasionar.

## 2.1. EL SISTEMA FISCAL BRASILEÑO

Primeramente, es necesario señalar que en la descripción del Sistema Fiscal Brasileño que se presenta a continuación se integra una síntesis de la perspectiva histórica que presenta José Murilo de Carvalho<sup>28</sup> y, en menor medida, en el ensayo presentado por Aspásia Camargo<sup>29</sup>; esto debido a la escasa bibliografía que existe al respecto.

Brasil, al igual que México, es un Estado también independiente (1822) producto de su separación del Imperio Portugués; siendo esta característica un elemento importante de análisis si consideramos que las transformaciones sufridas en su estructura federal responden a situaciones históricas muy particulares, empero que comparativamente guardan similitudes con el caso mexicano.

Uno de estos elementos afines es aquella etapa en que la instauración del sistema federal como forma de gobierno se traduce en fuertes discusiones y vaivenes entre la forma central y la forma federal de gobierno, optando por la primera en momentos en que la unidad nacional está en peligro, mientras que la segunda es producto de fuertes crisis políticas que empujan a las provincias y municipios a la idea de salvaguardar autonomía. “El Brasil presenta un caso nítido de alternancia entre fases de gran poder de los estados seguidas por etapas de fuerte centralismo político, para retomar posteriormente al modelo federal.”<sup>30</sup>

A diferencia del caso mexicano, el Estado Brasileño fue producto de una élite política nacional que consolidó la estructura estatal, es decir, que a la unidad brasileña no la antecedió la existencia de estados (provincias) independientes, dada la gran influencia unitaria del Imperio Portugués que le antecedió<sup>31</sup>. Así, para 1824 el país quedaba constitucionalmente erigido sobre la base de un imperio

---

<sup>28</sup> Murilo de Carvalho, José. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. En Hernández Chávez, Alicia. (Coordinadora), Hacia un nuevo Federalismo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

<sup>29</sup> Camargo, Aspásia. La Federación sometida. En Carmagnani, Marcello. (Coordinador), Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Ed. COLMEX-FCE, México, 1996.

<sup>30</sup> Hernández Chávez, Alicia. (Coordinadora), Hacia un nuevo Federalismo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pág. 34

<sup>31</sup> *Ibid.* pág. 35

unitario, con tintes marcadamente centralistas, con objeto de mantener y solidificar una fracturada unidad nacional. “La administración de justicia sería nacional; las provincias tendrían presidentes escogidos por el gobierno central y no dispondrían de rentas propias.”<sup>32</sup> Sin embargo la inoperancia de un sistema unitario y monárquico dejó ver prontamente sus ineficacias e insuficiencias como forma de gobierno para el nuevo estado. “Tras la renuncia del primer emperador en 1831, (...) el poder pasaron a ejercerlo nuevos dirigentes más ligados a los intereses provinciales.”<sup>33</sup> Se constituye este hecho como la génesis del sistema federal brasileño dado que en este periodo tuvieron lugar modificaciones sustanciales que dotaban a las provincias por vez primera de poder político propiamente dicho, contando entonces las provincias con asambleas y rentas propias, teniendo las primeras facultades legislativas para sus territorios y municipalidades. Asimismo, en materia fiscal hubo una reforma muy significativa “Las rentas nacionales se dividieron entre el gobierno central, las provincias y los municipios.”<sup>34</sup> La existencia de élites locales (cotos de poder que comenzaban a estructurarse y manifestarse) resultó en revueltas sociales y en intentos separatistas que irrumpieron en un centralismo agobiador a fin de garantizar la unidad nacional recurriendo nuevamente al sistema monárquico en detrimento de las asambleas provinciales antes conquistadas. Esta situación predominó hasta 1889, año en que finaliza el Imperio<sup>35</sup>.

Para 1870 las ideas republicanas comenzaban a manifestarse y empezaban las ideas federalistas a fructificar exigiendo la descentralización política, administrativa y fiscal. “Las provincias ricas exigían (...) el fin de las transferencias de sus recursos fiscales para financiar al gobierno central y a las provincias deficitarias. Durante el imperio, el gobierno central (...) absorbió 76.8% de los impuestos, dejando 18.2% para las provincias y 5% para los municipios.”<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. pág. 36

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid. pág. 37

<sup>35</sup> Ibid. pág. 38

<sup>36</sup> Ibid. pág. 39

Así también, como lo señala José Murilo, durante esta época y en años subsecuentes la centralización ejercida por el gobierno central agudizaba el papel de las administraciones locales dada la enorme dependencia financiera de éstas hacia el centro, provocando que el espíritu federalista se acentuara con ánimo en aquellas provincias más dañadas con la centralización, derivando en una Asamblea Constituyente que modificaba la forma de gobierno pasando de un Imperio Unitario a una República Federal en 1891; erigiendo principios constitucionales de un federalismo residual, es decir que las competencias no otorgadas al gobierno federal quedaban como competencia de los estados miembros. En materia fiscal, la introducción del federalismo se tradujo en avances significativos. “En 1907 se destinó a la unión 65.8% de los impuestos, 25.4% a los estados y 8.8% a los municipios, observándose un incremento importante en la descentralización del asunto fiscal”<sup>37</sup>. Este fenómeno se tradujo rápidamente en un despunte económico logrado gracias a la inversión de los gobiernos locales en infraestructura. Cabe señalar que el eje principal de esta disposición de liquidez y autonomía en su manejo se debió a que el impuesto sobre las exportaciones les fue otorgado a los estados. Empero, este hecho configuró la génesis de la desigualdad entre los estados, dado que el estado con mayores recursos exportables se veía más favorecido con la obtención de ingresos propios por el cobro de este impuesto, mientras que en contraparte los estados con volúmenes de exportación inferiores se veían imposibilitados de progresar económicamente por la vía de la inversión en infraestructura. Ello necesariamente derivó en una dislocación entre el crecimiento de unas regiones y el retraso y empobrecimiento de otras. “Por las grandes diferencias en tamaño, población y riqueza, la igualdad política entre los estados no pasaba de mera retórica constitucional.”<sup>38</sup> Sin embargo constitucionalmente el gobierno federal tendría la obligación de apoyar a aquellos estados que enfrentarían serios problemas financieros. Así, el aspecto positivo del sistema federal en materia fiscal se tradujo en que cada estado generaría sus propios recursos y que de acuerdo a sus posibilidades y

---

<sup>37</sup> Ibid. pág. 42

<sup>38</sup> Ibid. pág. 43

esfuerzo obtendrían mayor nivel de bienestar social a partir de una disposición de recursos financieros suficientes. Por su parte, según señala Murilo, los inconvenientes del federalismo fueron que tanto la justicia como la política eran manejadas por los caciques y grupos de poder locales llevando en su práctica la sujeción y abuso de las comunidades.

El federalismo se había vuelto contra todos e integraba inestabilidad y descontentos sociales, figuraba como una orquesta de pequeñas oligarquías que en nombre del federalismo y la democracia aplastaban a las mayorías. Ante esta situación de crisis política en un país eminentemente rural, de escasos recursos y con recurrentes revueltas militares, para 1934 la redacción de un nuevo texto constitucional traería el retorno de la centralización con la ampliación de las facultades del gobierno federal. Sin embargo, dicha reforma no fue suficiente para desahogar el anhelo de estabilidad política y crecimiento económico por lo que en 1937 un golpe de Estado que disolvía al Congreso dio paso a la instauración de un régimen dictatorial en donde el federalismo quedó desplazado. Una nueva Constitución de carácter central incluía la definición de Brasil como un país federal que sin embargo fue mera retórica. La acción decidida del gobierno central disipó cualquier intento de autonomía estatal en aras de conservar la unidad nacional y la estabilidad política. “Las asambleas estatales y las cámaras municipales también fueron disueltas. La Constitución prometía elecciones que nunca se efectuaron. En la práctica, el país vivió bajo una dictadura con características paternalistas.”<sup>39</sup>

Dentro de este escenario los asuntos fiscales seguirían con la tendencia de incrementar su distribución entre los estados y los municipios, así “en 1938 la unión percibía un 56.5% de los impuestos (9% menos que en 1907) mientras que los estados recibían 32.6% (7% de aumento) y a los municipios les correspondió el 10% (2% de ganancia)”<sup>40</sup>. Por su parte, la necesidad de creación de un mercado nacional trajo consigo la abolición de los impuestos interestatales e intermunicipales, fenómeno que supone la existencia de un caos fiscal al existir una múltiple tributación y la subsecuente carga

---

<sup>39</sup> Ibid. pág. 46

<sup>40</sup> Ibid. pág.47

impositiva demasiado rígida para los productores. Así, la política centralizadora promovía un esfuerzo de incipiente organización fiscal basada en la descentralización fiscal y administrativa, siendo el móvil principal un proyecto de nación basado en el control y centralización política aparejado con autonomía en el manejo y administración de los recursos en aras de impulsar un crecimiento económico garantizando el control político de los estados desde el gobierno central.

Una nueva ola democratizadora tuvo lugar en 1945 año en que un nuevo golpe de Estado depuso al presidente y para 1946 la redacción de una nueva Constitución permitió el ascenso de un presidente electo popularmente. El nuevo gobierno respondía así a las aspiraciones democráticas que entre sus principales postulados logró restaurar el federalismo aunque el gobierno federal continuó guardando para sí aquellas facultades "conquistadas" con anterioridad.

En materia fiscal la participación a estados y municipios siguió creciendo. Como nos explica José Murilo, lo más importante fue el inicio de la práctica de la transferencia de recursos de un nivel de gobierno a otro. La Constitución ordenaba al gobierno federal transferir 10% del impuesto sobre la renta a los municipios, mientras que los estados transferirían 30% de los impuestos que recaudasen por arriba de lo pronosticado a los municipios. Así, para 1960 la participación de la unión era de 47.6%, los estados de 43% y los municipios del 9.2% de los impuestos. Estas cifras fueron en la historia las que representaron la mayor descentralización fiscal registrada.

Por su parte, la vida democrática del país ocasionó el debilitamiento del régimen. La alta movilización social y el apoyo político de los estados más desarrollados ante los problemas económicos y frente a las elecciones previstas para 1965 en donde varios gobernadores aspiraban a la presidencia, derivaron en un nuevo golpe de Estado en 1964, apoyado por los militares, políticos y empresarios a quienes las reformas gubernamentales les parecían socialistas y contrapuestas a sus intereses. Así se dio paso a un gobierno militar caracterizado por la centralización y la dictadura, asumiendo el cargo de presidente un general militar quien pronto dejó en claro su anhelo unitarista

con la subsecuente sujeción política y económica de todos los sectores sociales y productivos y, en consecuencia, la decidida intervención militar en todos los estados de la unión. “(...) el presidente militar suprimió los partidos políticos creados en 1945, introdujo un sistema bipartidista artificial y canceló las elecciones directas para gobernadores estatales.”<sup>41</sup>

En relación al ámbito fiscal durante este periodo se registraron relevantes modificaciones; la más importante para nuestro análisis es aquella en que se suprime el cobro del impuesto de los estados a las exportaciones para pasar a ser cobrado y administrado por el gobierno central como ocurrió durante el Imperio.

La centralización que el gobierno federal instauró, según explica Murilo, justifica esta acción; cabe señalar que los gobiernos estatales eran designados y utilizados por el gobierno central como instrumentos de ejecución de una serie de políticas públicas generales inmersos en una estructura administrativa descentralizada pero fuertemente supeditada en el orden político.

Para 1969 el grado de participación de impuestos del gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales llegó, como nos dice José Murilo, a 38.8% para los estados; 10.3% a los municipios y el 50.9% al gobierno central. Registrándose un incremento en las participaciones del gobierno federal a pesar del aumento de la transferencia de recursos. En este periodo se crean dos fondos de participación, uno para los estados y otro para los municipios “(...) sostenidos ambos por la transferencia de 33% de los impuestos federales sobre la renta y sobre productos industrializados.”<sup>42</sup>

Además, el gobierno federal participaba a estados y municipios del 60% de sus impuestos sobre combustibles y electricidad; 90% sobre minería y 100% para los municipios del impuesto sobre la propiedad rural recaudado por la unión. Los estados debían transferir 20% del impuesto sobre la circulación de mercancías (el más importante) y 50% del impuesto sobre la transmisión de propiedades y sobre la tenencia de vehículos a los municipios.

---

<sup>41</sup> Ibid. pág. 51

<sup>42</sup> Ibid. pág. 53



Siguiendo a José Murilo, el gobierno militar propició y sostuvo una relación estrecha con los municipios al financiar sus obras con gasto federal sin la intervención estatal, restando con ello la fuerza de los estados al pasar a ser una distribución directa de los recursos, una razón política muy estudiada que garantizó la permanencia militar hasta 1985 cuando por razones de crisis e ineficiencia gubernamental (dada la excesiva centralización política y la disminución del crecimiento económico) asume el gobierno un candidato de oposición. Sin embargo, antes cabe señalar que durante la dictadura militar los procesos de crecimiento y desarrollo económico de los mercados internos estatales venían registrando un índice de desigualdad cada vez más notable, es decir, la brecha entre estados ricos y estados pobres se abría cada vez más. Cabe destacar que el mayor apoyo a la dictadura provenía de los estados más pobres en donde la intervención financiera gubernamental los hacía presa de sus decisiones y afianzaban la disciplina de voto de los representantes en el Congreso. No debe olvidarse la posición subalterna de los estados en las negociaciones directas (siendo las únicas permisibles al imposibilitar las negociaciones interestatales) con el gobierno central. Constituyendo un elemento político de control.

Una vez reinstaurado un régimen civil, en 1988 una Asamblea Constituyente redacta otra Constitución<sup>43</sup> en la que el tema principal se relaciona con las cantidades y potestades impositivas que debían tanto percibir como ejercer cada nivel de gobierno; claro está que cada uno de ellos quería aumentar su participación en la política de impuestos. El problema se resuelve en favor de los estados y municipios al quedar el gobierno federal limitado en sus capacidades de responder efectivamente a todas las responsabilidades que había asumido décadas atrás. Así, aumentaron las participaciones estatales y municipales.

---

<sup>43</sup>El trazo que la distingue de sus predecesoras es el empeño deliberado en hacer clara una filosofía de redemocratización que se inspira en la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, en la construcción de una sociedad "justa y solidaria", en la reducción de las desigualdades sociales y regionales, y en la erradicación de la miseria." Camargo Aspásia. "La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática" pág. 343 en Carmagnani, Marcello. *Federalismos Latinoamericanos*: México, Brasil, Argentina. Ed. FCE-El Colegio de México, México, 1996.

De los impuestos federales sobre la renta y sobre productos industrializados (el 80% de la recaudación federal) debía el gobierno federal transferir 18%, 20% y 3% a los estados, municipios y los programas regionales respectivamente. “Más de 10% del impuesto sobre los productos industrializados debía transferirse a los estados y municipios exportadores de bienes industriales. El gobierno federal, además, debía transferir a los municipios 50% del impuesto sobre propiedades rurales. Los estados, a su vez, debían acreditar a los municipios 25% del impuesto sobre la circulación de mercancías (que representaba cerca de 90% del total de los impuestos estatales) y 50% del impuesto sobre la tenencia de vehículos automotores. Como consecuencia, en 1989 el gobierno federal recaudaba 67% de los impuestos pero, una vez deducidas las transferencias, sólo quedaba 55%. Los estados colectaban 30% y podían disponer de 29%. Los municipios fueron los más beneficiados: cobraban 3% y disponían de 16%.”<sup>44</sup> De lo anterior constatamos el fortalecimiento del régimen fiscal federal con la nueva Constitución y a través de la nueva administración, resultando beneficiados los gobierno municipales. “El hecho es que la Constitución (...) promovió la descentralización beneficiando especialmente a los municipios y transfiriendo el impacto mayor de la crisis hacia el poder federal, que vio ampliadas sus responsabilidades sociales.”<sup>45</sup> Sin embargo, cabe advertir que el resultado de asignar mayores recursos a los gobiernos locales no significó la disolución plena de las carencias y problemas locales dado que aquella descentralización fiscal no tuvo el apuntalamiento de un proceso integral en el que tanto los recursos como las responsabilidades fueran asumidas por los gobiernos municipales. “La irracionalidad fue generada cuando se pasó de un modelo rígido de recaudación, control y distribución de recursos, que caracterizó a la Constitución de 1946, a otro de estructura financiera y administrativa más flexible, con excesiva elasticidad de endeudamiento”<sup>46</sup>; es decir, cuando no existe la responsabilidad plena de manejar, disponer y

---

<sup>44</sup> Ibid. pág. 55-56

<sup>45</sup> Camargo, Aspásia. op. cit. pág. 348

<sup>46</sup> Ibid. pág. 349

administrar los recursos públicos bajo esquemas y principios de eficiencia, calidad y eficacia sucede que las administraciones locales tienden a gastar irresponsablemente los recursos y a suplir sus déficits operacionales por la vía del endeudamiento, generando con ello un distanciamiento de los principios y objetivos del bienestar social a través del crecimiento y desarrollo económico y de la estabilidad política. Es decir, no basta con tener recursos, es indispensable contar con las herramientas necesarias que hagan de la función de gobierno una actividad sujeta a normas, procedimientos y fiscalizaciones tanto internas como externas. Un elemento adicional a este entramado de relaciones intergubernamentales es aquel en que la lucha por el control presupuestario y financiero entre los tres niveles de gobierno se convierte en un factor de estancamiento en relación al desarrollo político-administrativo en materia fiscal. “Lo que se observa, en suma, es la disputa de las fuerzas políticas estatal, federal y municipal por el mayor control de los recursos, sin que se defina todavía quién pierde o quién gana (...)”<sup>47</sup>

Por su parte, la desigualdad interestatal y los desequilibrios regionales siguen manifestándose en la república brasileña generando una dependencia financiera aguda por parte de los estados y municipios pobres hacia el gobierno federal. En los gobiernos municipales el 53% de los municipios obtienen más del 50% de sus recursos del Fondo de Participación de los Municipios, es decir existe un elevado índice de dependencia financiera de los municipios hacia los recursos provenientes del Fondo; en algunos casos el 95% de las rentas de los municipios provienen de él<sup>48</sup>. Esto nos da una idea de las condiciones financieras tan precarias que presentan los municipios brasileños. Los gastos que deben realizar no son financiados, como vemos, con recursos propios.

El dilema actual que presentan las relaciones intergubernamentales radican en que el gobierno federal pretende delegar varias de sus funciones a los gobiernos estatales y municipales (descentralizar) para hacer frente a su déficit presupuestal y operacional mientras que paradójicamente los estados y

---

<sup>47</sup>Ibid.

<sup>48</sup>Murilo, José. Op. Cit. pág. 57

municipios pretenden allegarse de mayores recursos federales sin aceptar mayores responsabilidades y funciones.

Como vemos, desigualdad y escasez de recursos son los dos factores principales que intervienen en el complejo problema de la estructura y funcionamiento fiscal que posee el gobierno de Brasil

Finalmente, presentamos a continuación la evolución de las participaciones en el Federalismo Fiscal Brasileño, con objeto de hacer notar la alta participación estatal y municipal en los ingresos federales.

<b>PERIODO</b>	<b>GOBIERNO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
1822-1889	Unitario	76.8%	18.2%	5%
1991-1930	Federal	65.8%	25.4%	8.8%
1930-1945	Central	56.5%	32.6%	10.9%
1945-1964	Federal	47.69%	43%	9.2%
1964-1985	Central-Militar	50.9%	38.8%	10.3%
1985-1994	Federal	55%	29%	16%

### 2.1.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES DE BRASIL Y MEXICO.

Históricamente ambos sistemas federales comparten una trayectoria colonial que culmina con su independencia empero, trasladando inicialmente la centralización política preexistente a fin de fortalecer la unidad nacional ante los brotes separatistas. Asimismo ambos sistemas presentan una alternancia de épocas de fuerte centralismo con épocas de revitalización del espíritu federal con el ánimo de descentralizar la administración del Estado, convirtiéndose en una lucha y debate por solidificar el sistema federal versus el sistema central o unitario de gobierno.

En materia constitucional, el federalismo de ambos países se traduce en una distribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno creados, reservando para las entidades federativas todas aquellas facultades y competencias que no le hayan sido otorgadas al gobierno federal, constituyendo un federalismo residual para las primeras.

Los mecanismos de distribución de participaciones en ambos países se resuelven con la creación de fondos: uno de carácter estatal y otro de apoyo municipal para el caso brasileño; uno de carácter general (estados-municipios) y otro municipal para el caso mexicano.

Uno de los principales contrastes que presentan ambos sistemas se refiere a la alta participación federal de que son objeto los gobiernos estatales y municipales en Brasil, que a diferencia del caso mexicano han permanecido con altas transferencias de recursos via la participación federal, siendo los gobiernos municipales los que permiten vislumbrar un mayor grado de descentralización fiscal. Como se presentó en el cuadro anterior actualmente éstas instancias de gobierno manejan un 16% de la recaudación federal; ello se explica por la alta tradición municipalista que se ha vivido en Brasil; mientras que en México del 20% del Fondo General de Participaciones corresponde un 20% del

mismo a los gobiernos municipales de las entidades, es decir, estamos hablando de que éstas instancias manejan únicamente el 4% de la recaudación federal participable que representa un 75% menos de los recursos que son manejados por los gobiernos municipales brasileños. Asimismo, este hecho permite visualizar la alta centralización fiscal que existe en el sistema mexicano y que se ha traducido en una dependencia por demás elevada de los gobiernos estatales y municipales a la ayuda financiera que el gobierno federal pueda brindarles.

Actualmente ambos sistemas fiscales atraviesan por fuertes crisis que junto con las recurrentes debacles de sus economías agudizan los problemas de liquidez presupuestal para atender las diversas demandas y problemas sociales, siendo la escasez de recursos públicos el principal detonador de ésta situación. Aunado a ello, otro factor de análisis en el que se encuentran muchas similitudes se refiere al grave desequilibrio regional que existe en ambos países. El desarrollo de algunas entidades federativas ha provocado que la repartición de la riqueza generada fortalezca a los estados más modernizados en detrimento de aquellos que no cuentan con la infraestructura y el capital suficiente para lograr su desarrollo; la polarización de éste fenómeno de desequilibrio se agudiza en ambas latitudes sin contar con una política de equilibramiento fiscal que permita remontar éstas adversidades.

## 2.2. EL FEDERALISMO FISCAL ESTADOUNIDENSE

Como consecuencia inmediata de la independencia de Estados Unidos de la Corona Británica, la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América integraba la forma de gobierno federal y, dentro de ella, se daba principal importancia a las relaciones fiscales que deberían instaurarse entre los niveles de gobierno, teniendo como factor fundamental la distribución de las competencias en materia impositiva entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, previendo que para ambos existiera una verdadera autonomía financiera. “(...) los padres constitucionales deseaban tanto otorgar unas amplias prerrogativas fiscales al nuevo Gobierno como evitar que éstas fuesen de tal calibre que amenazasen el funcionamiento de los Gobiernos estatales”<sup>49</sup> Asimismo, se contemplaba limitar el poder de gravar (Taxing Power) del gobierno federal con objeto de respetar un margen suficientemente amplio para que los gobiernos estatales percibieran los medios financieros suficientes para desahogar positivamente las tareas y fines que a éstos se les encomendaron, sin quedar subordinados a las decisiones que desde el gobierno federal se dictaran en materia fiscal. Como se aprecia, desde un principio uno de los objetivos nodales era garantizar la autonomía financiera de los dos órdenes de gobierno creados, asegurando la imposibilidad de que pudiera ejercerse un control jerárquico de un orden de gobierno sobre otro.

Por otra parte constitucionalmente se reguló al poder de gravar del gobierno en general; así las principales normas resultan ser las siguientes:

“Tanto los representantes como las contribuciones directas se prorratarán entre los diversos Estados que integran la Unión, en relación al número respectivo de sus habitantes...”<sup>50</sup> Esto es, se integra en el sistema federal un elemento cuantitativo que queda referido a un criterio *per cápita*.

---

<sup>49</sup> Peñuelas y Reixach, Lluís. “Federalismo Fiscal en Estados Unidos”. Indetec, Trimestre Fiscal. No. 54, Abril-junio 1996. México. pág. 29

<sup>50</sup> Ibid. pág. 30

“El Congreso tendrá facultad: para imponer y recaudar gravámenes económicos, impuestos, derechos y arbitrios para pagar las deudas públicas y proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos (indirectos) y arbitrios serán uniformes en toda la Nación. No se impondrán contribuciones o impuestos sobre artículos que se exporten a cualquier estado.”<sup>51</sup>

Encontrando una cláusula fundamental en tanto se refiere a la distribución de competencias, reservando al gobierno federal la seguridad nacional y la preeminencia de un mercado nacional en donde la libre circulación de mercancías es la base del mismo.

“Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, fijar impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, salvo cuando fuere absolutamente necesario para hacer cumplir sus leyes de inspección (...); y el producto neto de los derechos e impuestos que fijare cualquier Estado sobre las importaciones o exportaciones, ingresará en el Tesoro de los Estados Unidos.”<sup>52</sup>

Observándose entonces que en ningún caso un estado puede valerse de su poder de gravar para asegurar ingresos propios, sino es el gobierno federal quien regulará la política exterior en materia comercial y por tanto será el único facultado para administrar los productos del mismo.

Fue en el año de 1913 cuando la promulgación de la Enmienda XVI: “El Congreso tendrá la facultad para imponer y recaudar contribuciones sobre ingresos, sea cual fuere la fuente de la que deriven, sin prorrato entre los diferentes Estados y sin considerar ningún censo o enumeración”<sup>53</sup> trajo consigo modificaciones sustanciales en el sistema federal, las que señalaremos más adelante.

En cuanto al sistema impositivo diremos que una de sus principales características es que las potestades impositivas son concurrentes, es decir “con unas pocas excepciones, la Constitución americana establece la cuestión de la recaudación de ingresos como un poder concurrente tanto al

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid. pág. 31



gobierno nacional como a los estatales “<sup>54</sup> sin embargo no sucede lo mismo con los gobiernos locales pues no existe ninguna señalización que le otorgue a este nivel facultades impositivas como tampoco una autonomía financiera. Ello resulta de la dependencia total que éstas entidades tienen respecto a los gobiernos estatales; por tanto no se reconoce soberanía ni autonomía para los gobiernos locales en relación a su interacción con los gobiernos estatales. “Los Estados son, legalmente, los completos dueños de los gobiernos locales “<sup>55</sup> Entonces aquí se instaura una relación de jerarquía plena, es decir la existencia de una sumisión legalmente aceptada de lo local a lo estatal. Constitucionalmente no existe ningún elemento que regule la interacción entre estados-gobiernos locales; la Constitución Federal delega esta función a las constituciones y leyes estatales. Por tanto existe una variación importante con los sistemas fiscales de otras latitudes ya que son los estados quienes por medio de sus constituciones establecen las prerrogativas impositivas a sus gobiernos locales, o lo que es lo mismo, los estados deciden los campos, las materias y los gravámenes que pueden ejercer las localidades, resultando ello en una diferenciación entre las potestades de cada gobierno local dependiendo del estado al que pertenezca. En realidad esto significa una autonomía plena para los estados de ejercer su política fiscal en cuanto a las relaciones intergubernamentales que instauran con sus gobiernos locales.

La existencia de dos órdenes de gobierno soberanos limita que alguno de ellos pueda gravar las mismas fuentes de financiamiento que el otro utiliza para allegarse de los recursos suficientes que hagan factible la realización plena de sus responsabilidades constitucionales.

“Los medios e instrumentos empleados para llevar adelante las actuaciones de estos Gobiernos (estatales), para preservar su existencia y cumplir las elevadas y responsables tareas que les han sido

---

<sup>54</sup> Ibid. pág. 33

<sup>55</sup> Ibid. pág. 34

asignadas a los mismos en la Constitución, deben ser dejados libres e intactos, no deber ser expuestos a ser debilitados y, mucho menos, anulados por el poder de gravar de otro Gobierno”<sup>56</sup>

Constitucionalmente los estados federativos están posibilitados para hacer uso de su facultad impositiva casi sin límite; sin embargo existen algunos acotamientos implícitos al respecto que en seguida se presentan:

1) Partiendo de la máxima de que ningún estado podrá privar a los ciudadanos de su propiedad sin causa justificada deriva también que ninguna entidad federativa podrá utilizar su poder de gravar las actividades que la economía implica con objeto de favorecer a los negocios y empresas locales que contempla su jurisdicción en relación con aquellos negocios y empresas de otros estados que operan en su territorio. Esta cláusula se conoce como “due process and equal protection” que quiere decir “del proceso debido y de la igualdad ante la ley”.

2) Los estados no podrán gravar las importaciones ni las exportaciones de los artículos a menos de que sea con objeto de cumplir sus leyes de inspección; y, en todo caso lo recaudado pasará íntegramente a las áreas del Tesoro de los Estados Unidos. Además de este impedimento existe la imposibilidad de gravar el comercio interestatal. “(...) que intenta asegurar que no se rompa la unidad de mercado por motivos fiscales”.<sup>57</sup>

3) Finalmente, los estados no pueden gravar los mismos medios que utiliza el gobierno federal para cumplir con sus propósitos y funciones. “Los diferentes entes que componen el Gobierno Federal son completamente inmunes a la imposición estatal o local, a menos que concurra el consentimiento del Congreso para ello.”<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid. pág. 41

<sup>58</sup> Ibid. pág. 44

De esta manera el gobierno federal asegura que sus propiedades territoriales no sean gravadas por impuestos estatales y locales privando con ello a muchas entidades de obtener grandes sumas por suprimir los impuestos que pudiera implantar a la propiedad federal.

Hasta aquí se han señalado las principales fuentes constitucionales que ordenan jurídicamente el sistema fiscal estadounidense, además de presentar aportaciones sobre los resultados que en la práctica las mismas conllevan. A manera de conclusión se presenta el siguiente análisis:

“El Congreso está autorizado a establecer y recaudar impuestos (...) para pagar las deudas y proveer para la defensa general y el bienestar general de los Estados Unidos. Ello no interfiere en el poder de los Estados para gravar, y financiar así su propio Gobierno. (...) cuando se establecen impuestos para propósitos estatales, los Estados no están realizando lo que es poder del Congreso. El Congreso no tiene poder para gravar para aquellos propósitos que recaen en el exclusivo ámbito de los Estados. Por tanto, cada gobierno está ejercitando sus poderes fiscales, ninguno está ejercitando los poderes del otro”.<sup>59</sup>

Anteriormente nos referimos a la Enmienda XVI decretada en 1913, la cual otorgó al gobierno federal la posibilidad de establecer los impuestos de la renta sin aplicar el sistema de prorrateo; como consecuencia de ello el gobierno federal disfrutaba de más fuentes y recursos financieros en detrimento de los gobiernos estatales; el resultado fue la alteración del equilibrio entre niveles de gobierno y la integración de un poder político fuertemente financiado que se tradujo en ventaja política, ya que el gobierno federal comenzó entonces a atender áreas de actividad exclusiva de los estados. Esta situación predominó hasta la década de los ochenta en la que los déficits operacionales de el gobierno en general mermaron la capacidad de asistencia financiera del gobierno federal y simultáneamente supusieron una disminución de los gastos públicos estatales, posibilitando que el manejo de los recursos fuese dirigido a financiar nuevos proyectos y políticas que permiten visualizar

---

<sup>59</sup> Ibid. pág. 46

la pérdida del poder central y el repunte de las entidades federativas. Sin embargo, es necesario señalar que este es un proceso reciente que no implica la pérdida de la preeminencia financiera del gobierno central sobre los gobiernos estatales a partir del disfrute que el primero realiza del impuesto sobre la renta gracias a la Enmienda XVI.

Como se ha mencionado este desequilibrio financiero se ha pretendido resolver a través de un sistema de asistencia financiera a los Estados, mismo que integra dos mecanismos:

- a) los apoyos asistenciales directos que son los créditos, los seguros y los ingresos compartidos y, las transferencias financieras que instauran las relaciones intergubernamentales en materia fiscal.
- b) la asistencia indirecta que contempla deducciones y exenciones.

## 2.2.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES DE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO.

A diferencia del sistema federal mexicano, el sistema de Estados Unidos contempló desde el inicio de su fundación la forma de gobierno federal con la subsecuente distribución de competencias entre los niveles de gobierno que el mismo había creado, considerando de facto la autonomía de los diferentes gobiernos para allegarse de los recursos públicos suficientes que les permitiera desarrollar eficazmente sus actividades en un ámbito de facultades impositivas concurrentes y en un sistema de distribución basado en el prorrateo que no supusiera la sumisión o yuxtaposición de los niveles de gobierno. Cabe destacar que esto último representa una característica común entre ambos sistemas.

La intención de configurar un sistema impositivo homogéneo que permitiera la armonización de las competencias intergubernamentales en materia fiscal fue un anhelo constante de ambos países; es decir, la necesidad y conveniencia de la instauración de un mercado nacional que permitiera el libre flujo de mercancías interestatales con objeto de consolidar su mercado y dar paso a la competencia internacional como unidad económica global y libre de controversias, diferencias y problemáticas en la tasación fiscal a nivel intergubernamental, llevó a estas naciones a instaurar un sistema fiscal acorde con estas necesidades.

Una de las principales diferencias que presentan los dos países se refiere al hecho de que en Estados Unidos los gobiernos municipales o locales quedan subordinados a las decisiones y actuares de los gobiernos estatales, mientras que en México la autonomía municipal como forma de organización político-administrativa de los gobiernos estatales consagra constitucionalmente la inoperancia de que sea un espacio de gobierno subordinado financieramente por cualquier otra instancia, sino que le otorga facultades impositivas, es decir lo hace sujeto de cobro y reparto de contribuciones, lo que no sucede con los gobiernos locales estadounidenses en donde la relación intergubernamental que éstos

instauren queda reservada para cada entidad federativa a través de sus constituciones locales. Cada gobierno estatal decide unilateralmente el tipo de relación que deberá llevar con sus localidades; por tanto ellos también deciden los campos y las materias fiscales en que podrán ocuparse los gobiernos locales, propiciando con ello fuertes diferencias entre las actividades fiscales que puede desarrollar la localidad de un estado determinado con relación a otro. Dicho en otros términos, cada entidad federativa en los Estados Unidos es libre, dentro de su régimen interior, de aplicar la política fiscal que considere más conveniente, derivando en un pleno respeto de la soberanía interior estatal.

Uno de los renglones de mayor importancia que muestra el grado de desarrollo fiscal entre ambos sistemas se refiere en primera instancia al hecho de que el desequilibrio regional registrado en los Estados Unidos no se iguala ni mínimamente con el registrado en México, para el primero no constituye el elemento característico de la problemática de su federalismo, mientras que para el segundo así es; el grado de desarrollo de sus economías es muy distante siendo el primero un país industrializado y potencia comercial hegemónica internacionalmente, mientras que el segundo responde al modelo de país en vías de desarrollo con una economía sujeta a constantes crisis, fuertes endeudamientos, permanentes déficits operacionales y sobre todo, una marcada escasez de recursos.

### 2.3. EL SISTEMA FISCAL DE CANADA.

El federalismo canadiense está conformado por 10 provincias y dos territorios, estando estos últimos administrados y gobernados en su totalidad por el gobierno federal.

Cabe señalar que hasta antes de la promulgación del Acta Constitucional de 1982 la Corona de la Gran Bretaña gobernaba a la confederación canadiense por medio del “Acta de la Norteamérica Británica” que no era sino el instrumento jurídico que organizaba y regulaba al Estado. En ella se concedieron amplios poderes al gobierno federal pero al mismo tiempo se garantizaba la autonomía e injerencia de las provincias en diferentes materias tales como la educación, la salud, la propiedad y los derechos civiles. Dentro de las facultades constitucionales concedidas al gobierno federal para el presente estudio destacan los amplios poderes de tributación y de ingresos y, en contraparte quedaban comprendidos poderes exclusivos para las provincias, presentando un alto grado de independencia gubernamental en sus asuntos interiores además de complementar su autonomía gubernamental en este sentido al ser las provincias quienes gobiernan y dirigen a las municipalidades, esto es un “(...) Federalismo altamente descentralizado en las relaciones federación-provincias, pero relativamente centralizado en las relaciones provincias-localidades “.<sup>60</sup>

Es menester destacar que en materia fiscal cada instancia de gobierno posee absoluta soberanía en la aplicación de sus potestades fiscales, es decir, que la distribución de las competencias impositivas, de recaudación, administración y manejo de los recursos que obtienen por la aplicación del derecho a su favor es altamente descentralizada. “ El particularismo de Canadá que privilegia las afiliaciones grupales se refleja en (...) la mayor fortaleza de las provincias en la unión canadiense”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Indetec. “Sistema de Transferencias de Canadá”. Revista Indetec No. 102. Octubre-noviembre 1996. México. pág. 69.

<sup>61</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior. Seymour Martín Lipset. “Comparación entre Estados Unidos y Canadá”. Comercio Exterior. Vol. 44, Núm. 1, México, enero 1994. pág. 9

Otra de las características del federalismo canadiense radica en que el gobierno central posee el poder sobre las áreas que no les han sido conferidas a las provincias.

Hemos señalado que el gobierno central posee ciertas prerrogativas constitucionales que le conceden amplios poderes entre ellos destacan los relativos a las participaciones con que éste cuenta. A partir de la Segunda Guerra Mundial los gastos de gobierno central sufrieron cambios significativos, obligando a que su participación se incrementara en detrimento de las haciendas provinciales.” En 1941, a fin de consolidar el esfuerzo de guerra, el gobierno federal propuso que las provincias debían de arrendar temporalmente sus derechos a recaudar impuestos sobre la renta personal y de sociedades al gobierno federal (...)”<sup>62</sup> Terminada la guerra, las provincias ejercerían presión hacia el gobierno central para instaurar un sistema fiscal basado en relaciones intergubernamentales que permitieran la transferencia de fondos del gobierno central a los gobiernos provinciales, con objeto de financiar las necesidades de la posguerra y atender la problemática derivada del aumento poblacional y del incremento de las necesidades y demandas sociales. Una vez instaurado el nuevo sistema fiscal las provincias canadienses obtuvieron grandes beneficios financieros gracias a las transferencias directas a través de una serie de reducciones tributarias.

“La asignación tributaria entre el gobierno federal y los provinciales es concurrente pero armonizada. Se establecen una serie de responsabilidades para cada uno de estos niveles”<sup>63</sup> De tal forma que la responsabilidad en materias de industria, asistencia social, las cuestiones de inmigración y algunas de derecho laboral es compartida entre el gobierno federal y las provincias; mientras que son exclusivas para estas últimas las áreas de educación, salud, policía y recursos materiales.

Para 1977 se estableció la “Ley de Convenios Fiscales Federales-Provinciales y de Financiamiento de los Programas Establecidos” que inauguraba una práctica compartida entre los niveles de gobierno; con ello las transferencias de los fondos gubernamentales eran producto de negociaciones entre los

---

<sup>62</sup> Ibid. pág. 70

<sup>63</sup> Ibid.



gobiernos. Esto indica la existencia de una asignación consensual y no de una transferencia impuesta unilateralmente desde el centro “(...) siendo necesario una ronda de negociación sobre la estructura fiscal total de la Federación a la conclusión de cada período, con implicaciones sobre la legislación existente”.<sup>64</sup> Es necesario mencionar la existencia de múltiples convenios entre el gobierno central y las provincias, en donde los costos de los servicios son repartidos por la mitad. Ello habla de la sólida capacidad financiera de las provincias para financiar los servicios gracias a la obtención de recursos propios.

Dentro del sistema de transferencias existen dos principales formas de realizarlas; la primera de ellas se basa en las transferencias condicionadas, en donde la financiación queda sujeta a proyectos específicos con objetivos y metas bien determinados y a un control que supervisa su pleno desenvolvimiento de los parámetros y tiempos predeterminados no pudiendo la provincia hacer uso de aquellos recursos sino para aquellos fines para los que fueron destinados; la segunda se refiere a las transferencias o subvención incondicional que como su nombre lo indica son recursos que pueden emplearse en cualquier empresa por el gobierno beneficiado con ellos.

La existencia de la asistencia directa del gobierno central a las provincias se produce bajo los siguientes mecanismos:

- a) El reembolso directo que se refiere cuando el gobierno federal paga los gastos que ha realizado el gobierno provincial al echar a andar un programa,
- b) La transferencia de puntos impositivos se da cuando el gobierno federal concede un punto impositivo a la provincia reduciendo simultáneamente un punto a su propia tasa impositiva, logrando que la provincia aumente sus tasas impositivas y con ello sus ingresos,
- c) otorgando potestades tributarias, es decir el gobierno transfiere su facultad impositiva a la provincia,

---

<sup>64</sup> Ibid.

d) Los subsidios, préstamos, incentivos y créditos fiscales constituyen otro de los principales mecanismos de asistencia directa a los programas.

En relación a las transferencias de fondos el más importante es el Sistema de Equilibramiento o nivelación fiscal. Aunque es preciso señalar que los Convenios de Recaudación Tributaria y el sistema de subvenciones son otros métodos empleados por el gobierno federal para transferir recursos a las provincias a través de fondos.

Por su importancia se analiza a continuación el Sistema de Equilibramiento Fiscal.

Este sistema es producto de la inquietud del gobierno federal por consolidar un sistema federal en el que el equilibrio del desarrollo de cada uno de sus entidades componentes sea una máxima factible, esto es, que el desarrollo económico de las provincias se desenvuelva de manera nivelada. A este respecto se afirma que en relación a la importancia del gobierno federal y de los gobiernos estatales y provinciales el poder de los últimos se ha incrementado en el estado canadiense. "En términos fiscales Canadá es una federación muy descentralizada: las provincias y municipalidades exceden al gobierno federal en cuanto al gasto y el ingreso fiscal. En 1985 la participación federal en el total de los ingresos fiscales canadienses, sin incluir los fondos de seguridad social, fue de 47.6%"<sup>65</sup>, es decir que maneja menos de la mitad de la riqueza nacional gravada.<sup>66</sup> Es un programa federal que opera mediante la transferencia de pagos incondicionados a las provincias que tienen déficits de ingresos (por abajo del estándar nacional) y que presentan por tanto dificultades para financiar positivamente sus actividades.

Es así como el espíritu de un federalismo cooperativo cobra vigencia. Es una asistencia anual permanente para aquellas provincias que por diversas razones ven mermada su economía y su

---

<sup>65</sup>Banco Nacional de Comercio Exterior. op. cit. pág. 10

<sup>66</sup>El hecho de que los gobiernos provinciales excedan al gobierno federal en los rubros de gasto e ingreso hablan por sí solos de la naturaleza fiscal descentralizada, del fuerte poder provincial, del grado de desarrollo económico y financiero de sus comunidades y, sobre todo, del eficiente aparato administrativo que poseen ambos órdenes de gobierno en Canadá.

hacienda pública, pudiendo entonces con el apoyo federal, hacer frente a sus necesidades y compromisos.

Este sistema cumple con el cometido constitucional que declara: “El Parlamento y el Gobierno de Canadá deben obedecer el principio de realización de pagos de nivelación, para asegurar que los gobiernos provinciales posean suficientes ingresos para proporcionar niveles de servicios públicos razonablemente comparables, con niveles de tributación en su conjunto razonablemente comparables”<sup>67</sup>

Uno de los principales beneficios de este programa es que las provincias incrementan sus impuestos a un nivel promedio nacional y, por tanto los paraísos fiscales que pueda promover un gobierno provincial se ven limitados; existe pues una creciente homogeneización de las bases imponibles de todas las unidades gubernativas que constituyen la federación canadiense. Ello permite hablar no sólo de una nivelación fiscal efectiva, sino también de un elemento de equilibrio regional fáctico.

Finalmente cabe advertir que en materia fiscal Canadá es un país en el que los gobiernos provinciales gozan de una plena autonomía que les ha permitido instaurar una economía competitiva tanto en términos de mercado internacional como en términos de una competencia (sobre bases justas y equitativas) al interior de su Estado. “Como señala Donald Smiley, la modernización no ha conducido a la centralización del... sistema federal, sino más bien al poder, el reforzamiento y la competencia de las provincias.”<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior. op.cit. pág. 71

<sup>68</sup>Ibid, pág. 10

### 2.3.1. COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS FISCALES DE CANADA Y MEXICO

Mientras que para el federalismo canadiense se reconoce de facto la subordinación de los gobiernos municipales al gobierno provincial (estatal) sin que ello suponga un ejercicio de poder arbitrario, para el caso mexicano se eleva constitucionalmente el principio de autonomía para los gobiernos municipales; esto es que la relación intergubernamental que establecen estas dos áreas de la administración pública sientan sus bases en el respeto de las decisiones jurisdiccionales que cada una de estas instancias adoptan.

Ello no indica que la alta centralización existente entre las provincias y las localidades canadienses derive en una mala administración de los recursos públicos, como tampoco supone una subordinación en materia fiscal, dado que la absoluta soberanía que posee cada nivel de gobierno en ésta área se limita a respetar las potestades tributarias, derivando en una alta descentralización en el manejo hacendario.

Otra diferencia esta basada en que el federalismo mexicano es residual para las entidades federativas, es decir que todas aquellas competencias que no estén expresamente señaladas como exclusivas del gobierno federal se entienden reservadas para los gobiernos estatales; mientras que para el caso canadiense sucede lo contrario: el gobierno federal es el depositario de aquellas facultades y competencias que no les han sido otorgadas a los gobiernos provinciales.

Un elemento de similitud entre ambos sistemas fiscales radica en que las participaciones en materia de ingresos son superiores para el gobierno federal en relación a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo hay que aclarar que el grado de centralización fiscal difiere considerablemente, dado que en el sistema fiscal mexicano encontramos que el gobierno federal maneja directamente cuatro quintas partes (80%) de la riqueza nacional gravada, dejando para los

otros dos niveles de gobierno únicamente el 20% de toda la recaudación obtenida a través de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal. Mientras el sistema de Canadá participa a las provincias a través de convenios fiscales y de financiamiento de programas no únicamente mediante una tasa asignada para cada nivel, sino además como producto de negociaciones intergubernamentales; se trata entonces de una asignación consensual y negociada, considerando el estado financiero total de la federación.

Una de las diferencias más importantes la encontramos al comparar el grado de desarrollo de las economías de los gobiernos estatales de ambos países; del desarrollo de sus mercados internos; pero sobre todo de la polarización que existe en el ámbito del desarrollo regional.

En Canadá se vislumbra una economía sólida en cada provincia y un equilibrio del desarrollo regional bastante aceptable, además de que la capacidad financiera de las provincias es muy superior a la que registran las entidades federativas mexicanas. En México encontramos a todos los gobiernos estatales con déficits operacionales históricos y una muy endeble economía en prácticamente todas las áreas; la escasez de recursos es el común denominador; el subdesarrollo de sus mercados internos y la imposibilidad del autofinanciamiento de las actividades de gobierno influyen negativamente al condicionamiento y dependencia fiscal-financiera hacia el gobierno federal.

La planeación del gasto público se hace efectiva en Canadá a partir de las transferencias (incondicionadas y condicionadas), donde el financiamiento queda sujeto a programas y proyectos, objetivos y metas específicos que la provincia deberá respetar asegurando su cumplimiento. Ello permite una fiscalización del manejo de los recursos por la vía del monitoreo; mientras que la planeación del gasto en México responde en gran medida a las directrices que el gobierno federal dicta a las entidades federativas a través de los Convenios de Desarrollo Social, imprimiendo una gran centralización del gasto.

La diferencia sustancial es que la planeación del desarrollo de las provincias canadienses corre a cargo de sus propias autoridades, es decir que los programas y las políticas de gasto son de hechura jurisdiccional, lo que invita a que éstas posean las dimensiones y definiciones de los problemas de una manera más acertada e informada, permitiendo que las decisiones tomadas tengan altas probabilidades de buen desempeño y éxito. Mientras que en el caso mexicano es el gobierno federal quien imprime las políticas y programas que han de instaurarse, por lo que la hechura y dimensionamiento de las políticas públicas son ajenas a las jurisdicciones para quienes son realizadas, convirtiendo su implantación e implementación en sucesivas fallas y conflictos en tanto que no necesariamente responden a las realidades y prioridades de aquellas comunidades para quienes son dirigidas.

Por otra parte, el sistema fiscal canadiense es mucho más flexible que el mexicano en relación a la transferencia de potestades tributarias por parte del gobierno federal hacia los gobiernos provinciales; ello se deriva por el grado de desarrollo administrativo que presentan éstas últimas. En el sistema mexicano realizar un acto de ésta índole supone engorrosas negociaciones y al mismo tiempo no encuentra una garantía plena de que la entidad a la que se le confiere una facultad impositiva, perteneciente al gobierno federal, la lleve a cabo integral, eficaz y positivamente dado que el grado de desarrollo administrativo estatal y municipal es casi nacionalmente muy precario, mientras que en algunos estados y municipios se presenta un subdesarrollo en ésta materia al no contar siquiera con la mínima infraestructura necesaria para tal efecto.

CANADA	MEXICO
<p>Reconocimiento de una subordinación de los gobiernos municipales hacia las provincias.</p>	<p>Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal.</p>
<p>Absoluta soberanía de las competencias tributarias para cada nivel en un marco de facultades concurrentes.</p>	<p>BIS.</p>
<p>Gobierno federal depositario de las facultades no concedidas a las provincias.</p>	<p>Las entidades federativas poseen todas las facultades que no se señalen expresamente para el gobierno federal.</p>
<p>Alta descentralización fiscal.</p>	<p>Alta centralización fiscal por parte del gobierno federal.</p>
<p>Alta flexibilidad en el reparto de participaciones y sistema de transferencias vía la negociación gobierno federal-provincias.</p>	<p>Reparto de participaciones tradicionales mediante fórmulas y montos inamovibles.</p>
<p>Economía desarrollada con mercados internos desarrollados.</p>	<p>Economía subdesarrollada con mercados internos subdesarrollados.</p>
<p>Desarrollo regional armónico.</p>	<p>Mercado desequilibrio regional.</p>

<b>Alto desarrollo administrativo en las provincias.</b>	<b>Estancamiento y subdesarrollo administrativo en los estados.</b>
<b>Suficientes ingresos propios provinciales.</b>	<b>Insuficientes ingresos propios estatales y dependencia abrumadora de financiamiento del gobierno federal.</b>



## **CAPITULO III. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.**

### **3.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CENTRALIZACION**

#### **ADMINISTRATIVA EN MEXICO**

En nuestro país dentro del ordenamiento jurídico del Estado, que contempla nuestra Constitución Política, el federalismo radica en la existencia de un gobierno federal encargado de fomentar el desarrollo económico, político, social y cultural de una sociedad diversificada a través de la ejecución de tareas descentralizadas con el propósito de coordinar cada una de las acciones que ejecutan las diferentes instancias de gobierno, procediendo con ello a la ampliación en la cobertura de servicios públicos y a una atención más eficaz y eficiente de las problemáticas que se manifiestan en nuestra nación.

Los procesos de planeación, en consecuencia, debieran, primeramente, considerar los requerimientos de cada entidad, municipio y localidad; así como las necesidades financieras, económicas y políticas de cada nivel de gobierno, con objeto de visualizar no únicamente los problemas y deficiencias a los que deberán de encaminarse las tareas gubernamentales a fin de corregirlos, sino también con la finalidad de conocer el estado que guardan las capacidades reales de las esferas de gobierno, es decir, para definir las enmiendas y las tareas que deberán llevar a cabo cada una de ellas sobre la base de que las acciones encomendadas puedan ser realizadas cabalmente por la instancia denominada, previendo evitar que los resultados no sean satisfactorios dado que no debe olvidarse que la legitimidad en el ejercicio del poder y la permanencia de la élite gobernante dependen de los resultados que se les brinde a los ciudadanos.

Desafortunadamente los propósitos anteriores en nuestro país no han logrado materializarse plenamente; las causas son variadas y concomitantes, pero dentro de ellas la más importante quizás

sea la excesiva centralización del poder político en el gobierno federal dado que sus repercusiones laceran gravemente la estructura administrativa gubernamental que describe nuestra Carta Magna.

Un gobierno centralizado, de facto, reduce las capacidades decisorias de las instancias inferiores (gobiernos estatal y municipal) provocando con ello la dilatación en las decisiones gubernamentales que urgen para cada gobierno territorial, ya que éstas deben ser “pensadas, analizadas y autorizadas” por el gobierno central. Este hecho es muy significativo pues no sólo inhibe la actuación de las autoridades locales sino que sería infactible considerar que el gobierno federal posea todas las capacidades e informaciones suficientes para que sus decisiones logren modificar progresiva y positivamente las alteraciones y problemáticas sociales que se suscitan en cada comunidad, es decir, que una decisión federal que intente remediar un problema muy particular que se desprenda en un municipio o colonia, sin conocer ampliamente sus dimensiones y/o requerimientos, resulta inoperante y al mismo tiempo contraproducente y perjudicial para la comunidad atendida ya que no solucionar o desatender una demanda social deriva necesariamente en descontento comunitario y en un agravamiento mayor de la misma.

Otro renglón en el que se manifiesta la incompetencia de un gobierno federal centralizado es aquel en el que las instancias de gobierno son orilladas a desvirtuar el principio de correspondencia y subsidiaridad entre un mismo nivel, es decir, el interés de cada municipio y de cada entidad federativa por verse favorecida ante las decisiones federales parece olvidar o no tener tiempo para pensar en la posible vinculación con otro municipio o con otra entidad federativa, desperdiciando así la oportunidad de congregarse una serie de esfuerzos que concatenados posibiliten la resolución de problemas y la consecución de objetivos afines y potencialicen un crecimiento y desarrollo armónico y equilibrado entre las regiones. Ello también conlleva a la desarticulación efectiva de la propia estructura administrativa que como propósito fundamental consagra la división en la ejecución de las tareas gubernamentales con objeto de volverlas más especializadas y ágiles.

Para Carpizo, en el estudio de las facultades metaconstitucionales que en México posee la figura del Presidente de la República destacan, por la importancia que resulta para el presente estudio, la libre remoción de los gobernadores de las entidades federativas, asumiendo e imprimiendo con este hecho una casi devota disciplina y lealtad inquebrantable de los gobernadores hacia los designios y resoluciones presidenciales. Este fenómeno contrasta con el espíritu democrático y popular que consagra nuestra Constitución Política en tanto que los representantes populares en los Congresos Locales de cada Estado reproducen esa lealtad y disciplina, al partido en el poder y de voto respectivamente, manifestándose en la aceptación y validación legal de los propósitos federales aún estando alejados de las expectativas e intereses o necesidades de las entidades federativas, contribuyendo con ello al alejamiento tácito de los principios federales del crecimiento y planeación del desarrollo democrático nacional.

Por su parte, los programas sexenales que imprime cada administración gubernamental se vuelven inconsistentes al significar un documento en el que los propósitos nacionales más imperiosos contemplan periodos largos para su consecución y, al no existir continuidad en los mismos, dado que una nueva administración sexenal implica otro programa y “desecha” prácticamente los objetivos del programa anterior (a fin de evitar su identificación con las fallas e inconsistencias de los gobiernos anteriores o más específicamente con la administración saliente), resultan una práctica desfavorable para las entidades federativas, pues se ven expuestas a abandonar los esfuerzos y tareas que durante un sexenio siguieron, para retomar nuevas, sin haber visto fructificado ese tiempo y esfuerzo que se traduce en un fracaso en la utilización de sus recursos humanos, materiales y financieros, quedando expuestas al oleaje que imprima el nuevo gobierno federal.

En el aspecto estrictamente fiscal de las relaciones intergubernamentales también se manifiesta el sistema presidencial mexicano, con su característica de centralización política, provocando que tanto los gobiernos estatales como los municipales se encuentren ante una exacerbada dependencia

financiera del gobierno federal, transitando por un interminable déficit operacional y un reducido margen de acción para maximizar su limitado gasto en beneficio de las comunidades que comprenden.

Este cúmulo de ideas que hemos expuesto hasta aquí servirán de referente y puntal para abordar el estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se desenvuelve ineludiblemente dentro de este espectro centralista del sistema federal mexicano. Además, contamos con el propósito de identificar sus fallas y sus aciertos, su evolución y su estado actual.

### 3.2. CONCEPTO DE COORDINACION

Con el propósito de comprender el sentido de la coordinación fiscal en México es necesario primeramente abordar el significado de la coordinación. Es por esto que presentamos a continuación una serie de definiciones.

“La coordinación como nos explica el maestro Gustavo Martínez Cabañas, fundamentalmente presupone la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común plantea la necesidad de su presencia. La coordinación implica la existencia de dos componentes, un elemento coordinador y el interés común que incide sobre una realidad social o material. A la vez, la coordinación es un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener, que unen sus esfuerzos para alcanzar el objetivo deseado. Por medio de la coordinación se impide el desperdicio de recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en la acción política, administrativa y económica”.<sup>69</sup>

Para Laris Casillas la coordinación “es la sincronización ordenada de esfuerzos para proporcionar adecuadamente cantidad, tiempo y dirección de ejecución, obteniendo como resultado acciones armónicas, unificadas y esforzadas hacia un objetivo determinado.....Vemos en ella tres atributos: intensidad por la suma de los esfuerzos, programa de esfuerzos y dirección del curso de los esfuerzos.”<sup>70</sup>

Para el Dr. Alejandro Carrillo Castro la coordinación “es la resultante de que las acciones y la clara asignación de las responsabilidades para quienes habrán de efectuarlas -en el tiempo y en el espacio-

---

<sup>69</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México, 1985. pág.

<sup>70</sup> Ríos, Szalay y Paniagua, Aluna. Orígenes y perspectivas de la Administración. Ed. Trillas, México, 1982, pág. 166.

estén sobreentendidas por todas las personas que habrán de participar en el cumplimiento de un propósito u objetivo.”<sup>71</sup>

Es con este primer acercamiento a la noción de la coordinación con la cual se comprende que en esencia significa la concatenación de esfuerzos entre por lo menos dos entes o voluntades con objeto de alcanzar algún o varios objetivos afines; para los objetivos de la presente investigación esta coordinación se enlaza directamente con las tres instancias de gobierno que existen en nuestro sistema federal (gobierno federal, estatal y municipal). El hecho de que la coordinación signifique un acto voluntario cobra suma importancia en tanto que se manifiesta la autonomía intergubernamental, pudiendo discernir y decidir cada esfera de gobierno de manera libre si se integra al esfuerzo coordinador una vez que visualice y evalúe la conveniencia y los beneficios que de la misma pueda obtener. Es menester señalar que la coordinación intergubernamental posee importantes repercusiones en las actividades y procedimientos en los que se desenvuelve cada instancia coordinada, dado que las formas en que esta opera son señaladas de antemano, es decir, cada ente coordinado se sujeta a una serie de actuares y proceder predeterminados. Ciertamente el espíritu coordinador tiene como finalidad la cooperación de entidades en el logro de metas y consecución de objetivos a través de formas menos complejas que faciliten la unión e intersección de esfuerzos. Es precisamente la obtención de resultados eficientes en la implantación de políticas públicas y de acciones gubernamentales que cuenten con grados elevados de materialización a través de la utilización de la racionalidad administrativa la que nos orilla a adentrarnos en el estudio y análisis de la coordinación en el gobierno mexicano. Si efectivamente ella presupone evitar el desperdicio de recursos gubernamentales es imprescindible su fortalecimiento en estos tiempos de austeridad económica y financiera. No debe olvidarse que la escasez de los recursos públicos es un problema actual y que el manejo de los mismos requiere de fórmulas más eficaces.

---

<sup>71</sup> Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. INAP. México, 1973, pág. 69.

El glosario de términos administrativos de la Presidencia de la República define a la coordinación de la siguiente manera: “Es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las reglas preestablecidas.”<sup>72</sup>

Esta definición integra una idea más precisa de lo que por coordinación intergubernamental se entiende, pero sobre todo lo que con ella resulta, nos referimos a que el objeto de la misma es el proporcionar resultados de calidad con cobertura y oportunidad aceptables a través de la integración de acciones por parte de las tres instancias de gobierno.

Hasta aquí quedan señaladas los argumentos básicos que hacen de la coordinación un proceso eficiente del buen gobierno.

A continuación se señalará la coordinación fiscal en que se basa el sistema federal mexicano.

---

<sup>72</sup> Citado por Martínez Puón, Rafael. Tesina: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, México, 1994. pág. 3.

### 3.3. GENESIS Y EVOLUCION DEL SISTEMA NACIONAL

#### DE COORDINACION FISCAL

Durante la época de la Colonia, la política fiscal instaurada en la Nueva España poseía un carácter fuertemente centralista y centralizador. Era la Corona Española el centro del que emanaba todo el poder y todas las decisiones, mismas que eran seguidas y vigiladas por la extensión de su autoridad a través de la figura del Virrey. "(...) el monarca español fue absoluto, concentraba las facultades; la jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre; las normas que fluían por toda la estructura eran sus creaciones y aún cuando delegaba por fuerza alguna de sus funciones, se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados."<sup>73</sup> Esta situación provocó que para el año de 1824 en el que se promulgara la Constitución Política de nuestro país<sup>74</sup>, éste se encontrara con graves dificultades fiscales y financieras gestadas tanto en la época colonial como durante el Imperio. Las condiciones políticas que para entonces privaban hacían de la hacienda pública del nuevo Estado una política endeble y desmembrada; los caciquismos locales, la inexistencia de un mercado nacional, la segregación política y la administración pública ineficiente e insuficiente eran sólo algunos de los aspectos más relevantes que presentaba la crisis total de la incipiente nación. Debe recordarse que para 1824 las luchas políticas e ideológicas que se suscitaron entre los modelos federal y central de gobierno, así como el alto grado de concentración de riqueza improductiva que poseía el clero, constituían graves problemas para las finanzas públicas de México. "Durante el periodo histórico que marcan las constituciones de 1824 y 1857, las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales estuvieron condicionadas por el enfrentamiento entre el centralismo y el federalismo."<sup>75</sup> Los subsecuentes gobiernos intentaron allegarse de recursos públicos a través de

---

<sup>73</sup> Martínez Almazán, Raúl., Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. Ed. INAP, México, 1996, pág. 25

<sup>74</sup> Es menester dejar anotado que dicha Constitución no contemplaba una división expresa de las potestades tributarias para cada uno de los órdenes de gobierno que había creado, sino que instauraría la concurrencia tributaria.

<sup>75</sup> Martínez Almazán, op. cit., pág. 122



nuevas contribuciones que, sin tomar en cuenta las condiciones de atraso y pobreza que presentaban las administraciones locales, el gobierno federal obligaba a recaudar. En contraparte, algunas políticas fiscales federales procuraron asistir financieramente a las entidades federativas o departamentos administrativos (según se estuviera en el régimen federal o central) con objeto de poner al corriente sus gastos. “En 1845 el General J. Joaquín Herrera declaró al Congreso: Es necesario dar más latitud a las facultades de las Asambleas Departamentales para el mejor estar y mayor prosperidad de sus localidades y, en 1850 propuso al Congreso sustituir el contingente de los departamentos por un impuesto que fuese recaudado por agentes de la federación.”<sup>76</sup>

Para 1852 declaraba el general Mariano Arista “El gobierno sufre las más extrañas penurias, porque muchos departamentos y de los más desahogados no pagan religiosamente su contingente, porque exceden sus atribuciones o porque erróneamente entienden sus facultades, aumentan constantemente los problemas del gobierno y del exhausto tesoro federal con los reclamos nacionales y extranjeros a que dan lugar especialmente por los gravámenes que imponen a las industrias y al comercio exterior como interior.”<sup>77</sup> Esta declaración es suficiente para entender que tanto las relaciones intergubernamentales todas, como aquellas específicamente fiscales atravesaban por duros momentos; además la multiplicidad de gravámenes sobre la misma base traía consecuencias desfavorables en términos económicos. Las entidades federativas sufrían serios desequilibrios fiscales y no contaban con una política fiscal integral, generando con ello la dificultad del crecimiento económico y desarrollo social en perjuicio de toda la población.

La Constitución de 1857 seguía dando pauta jurídica a la inexistencia de una limitación clara y precisa tanto de las facultades como de las competencias fiscales para cada nivel de gobierno. Esto condicionó que el desarrollo de las relaciones intergubernamentales siguiera desarticulado y sin encontrar cabida.

---

<sup>76</sup> Ibid, pág. 123

<sup>77</sup> Ibid.

“El programa financiero del gobierno de Juárez, proyectaba “recoger y concertar la recaudación y administración de los impuestos; hacer uso de una política de transacciones permanentemente revisables en materia de tarifas, creando la del “Timbre” con la tendencia de transformar la base de las rentas haciéndola interior principalmente; buscar una nivelación posible del presupuesto; organizar la cuenta del tesoro y perseguir el peculado y el fraude.”<sup>78</sup> Los objetivos aquí enumerados sugieren la instauración de relaciones intergubernamentales en materia fiscal sobre la base de la concertación y negociación en la medida de lo posible y ante la falta, se recalca, de un ordenamiento jurídico suficiente para organizar tales actividades, así como por el contexto político en el que se sitúa dicho programa. Asimismo, se visualiza la idea de hacer revisiones permanentes sobre las bases gravables con objeto de dar sentido y orientación a las incipientes actividades económicas y a los recursos destinados para cada administración local al referirse a una nivelación presupuestaria.

Estos procesos de maduración política y organizativa se vieron fuertemente respaldados durante los años subsecuentes. Así, en 1883 se ratificaba la necesidad de unificar las divergencias políticas y administrativas con las que cada estado se conducía, en particular estas diferencias se manifestaban en un sistema hacendario y medidas fiscales muy asimétricas entre los gobiernos locales que hacían de la actividad económica y comercial una tarea muy restringida. “Estas condiciones del país dan origen, no solamente a que se establezca una guerra económica entre los estados. Este caos económico ha venido a crear una situación bien delicada, estableciendo antagonismos en donde por la naturaleza misma de las cosas todo debía ser una completa armonía, pues tratándose de operaciones que se verifican dentro de los límites de un mismo país, no hay razón para que las diversas partes que lo componen estén en perpetua lucha y hostilidad, cuando es posible que pueda llegarse a la conciliación de sus respectivos intereses.”<sup>79</sup> Estas magistrales palabras contienen el germen de la idea de un mercado nacional en el que la homogenización de impuestos, la liberación o supresión de

---

<sup>78</sup> Ibid, pág. 125

<sup>79</sup> Ibid.

aranceles interestatales y el carácter político-conciliatorio de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno sean las estrategias y mecanismos fundamentales para una buena relación intergubernamental en beneficio del Estado en su conjunto.

Durante las épocas descritas puede observarse también el fortalecimiento del poderio fiscal del gobierno federal al gravar cada vez más fuentes de ingresos propios de los estados a fin de dar viabilidad y cauce a sus funciones, mientras que por otra parte se observa que la falta de limitación o distribución de las capacidades tributarias de ambos órdenes de gobierno fue momentáneamente una necesidad imperante a fin de fortalecer las haciendas públicas locales y brindar ordenamiento jurídico a este tipo de relaciones. Sin embargo esta última tarea nunca se llevó a la práctica, es decir el sistema de facultades concurrentes quedó perpetuado.

En el gobierno del General Porfirio Díaz las relaciones gubernamentales en materia fiscal (y en todas las demás) se caracterizaron por enmarcarse dentro de un esquema de tutelaje, en donde la distribución de los recursos públicos estuvo permanentemente permeada por un modelo inequitativo. En este lapso la relación entre las autoridades fiscales fue sólo una ilusión: la concentración y centralización del poder público en la figura presidencial daban pauta a este fenómeno. La anarquía y la baja carga fiscal era el común denominador del sistema fiscal y tributario mexicano.

Para 1917 la nueva Constitución establecía "(...) el principio de la concurrencia entre la federación y los estados en materia impositiva. Con excepción de las fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva a la federación."<sup>80</sup>

En resumen, se puede afirmar que el sistema fiscal hasta antes de la Constitución de 1917 se basó en el desorden y la anarquía tanto impositiva como recaudatoria en donde cada estado gravaba el tránsito de las mercancías, al consumo y a la industria sin ningún referente regulatorio, sino aquel que le imprimían sus administraciones, en detrimento de la homogenización impositiva y de la

---

<sup>80</sup> Ibid, pág. 128

consolidación del mercado nacional con consecuencias lamentables en los renglones de calidad de vida, bienestar social y crecimiento económico regional y nacional. “El sistema fiscal se caracterizó entonces por la multiplicidad de impuestos “insignificantes y mal combinados”, con desgravamiento de una importante parte de la riqueza, el peso de la carga tributaria recayó sobre las clases bajas y la distribución del ingreso fiscal favoreció al gobierno federal, que retenía la porción mayor de las fuentes generales en perjuicio de los estados.”<sup>81</sup>

Para el caso de México, los esfuerzos en materia de coordinación fiscal han respondido a cuando menos dos factores: el primero y el más importante ha constituido una respuesta a la excesiva centralización del poder político, económico, social y cultural en la capital de la República y más específicamente en el Gobierno Federal; mientras que la segunda razón ha sido obligada por las facultades impositivas concurrentes entre los dos órdenes de gobierno.

I.- Hemos anteriormente analizado algunas de las afectaciones que acarrea la centralización política en México, sin embargo para los propósitos de la presente investigación nos abocaremos con mayor profundidad al análisis de las repercusiones que tiene para el caso específico del sistema fiscal nacional.

Debe reconocerse que los procedimientos administrativos y matemáticos por los cuales la federación participa a los estados de los ingresos, que por cobro de impuestos y derechos percibe, son sin duda claros y precisos, mas no suficientes para abatir el rezago que presentan diversas entidades del país en relación a las grandes metrópolis que, con mercados internos desarrollados, mayores captaciones de recursos y mayores y mejores coberturas en la prestación de servicios públicos avanzan hacia un estadio de mejores posibilidades de crecimiento económico y justicia social. Este fenómeno obliga a buscar las causas de los desequilibrios económicos regionales en la operación y relación administrativa que guardan las instancias de gobierno.

---

<sup>81</sup> Ibid. pág. 130

Un Estado con mayores recursos parece automáticamente traducirse en un polo de desarrollo en el que comienzan a asentarse capitales, empresas y comerciantes dada la infraestructura urbana y de servicios que permite la inyección del gasto público, sin embargo veremos que cuando la utilización del mismo no cuenta con una estructura administrativa capacitada y un programa bien formulado y delimitado no basta poseer riqueza si los principios de productividad y maximización no se integran a los esfuerzos de crecimiento.

Si bien es cierto que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal garantiza el suministro de recursos públicos para financiar las actividades de los gobiernos locales y municipales, existe sin embargo una política discrecional al respecto. Este hecho se origina al ser la entidad federativa quien posee una mayor captación de recursos públicos y tener autonomía para disponer de los mismos, en consecuencia, los planes y programas de acción que este orden de gobierno formula pueden no responder integralmente a las necesidades más apremiantes de cada uno de sus municipios, es decir, este hecho permite que la desigualdad en los márgenes de crecimiento opere mediante resoluciones de carácter gubernamental interno (gobierno local centralizado) que omiten decisiones con resultados compartidos, así por ejemplo vemos en el caso del Estado de México varios municipios sumamente urbanizados e industrializados (Naucátlpan y Ecatepec por mencionar algunos), mientras que otros municipios se encuentran en situaciones de pobreza extrema que necesitan atención urgente.

De existir una estructura de gobierno descentralizada y autónoma en sus decisiones se abriría la posibilidad de remediar este tipo de situaciones. Así, la propuesta del Presidente de la República propone avanzar en este sentido, es decir, brindando mayores recursos, facultades y responsabilidades a los gobiernos municipales, con objeto de que los mismos resuelvan más inteligente y ordenadamente los problemas que les afectan. Administrar cabalmente los recursos de que dispongan al tiempo de poseer una estructura administrativa informada, capacitada y eficiente que sepa decidir sabiamente los proyectos a los que habrán de dirigirse todos los esfuerzos

gubernamentales, son sin duda elementos imprescindibles para materializar los objetivos de esta ambiciosa tarea de descentralizar el poder público en México.

II.- La coordinación fiscal en nuestro país ha constituido un esfuerzo por superar una falla técnica en el proceso de distribución y asignación del ingreso para cada esfera de gobierno. Dicha falla se presenta en el marco jurídico que regula la coordinación en esta materia, nos referimos a que en nuestra Constitución Política de 1917 no se establece una distinción tácita sobre las fuentes tributarias tanto para el gobierno federal como para los gobiernos locales sino que implantó un sistema de distribución a partir de la concurrencia tributaria, es decir que existen materias en las que es posible la actuación simultánea de cuando menos dos esferas de gobierno; son facultades compartidas.

Asimismo nuestra Carta Magna reserva de forma expresa algunas facultades impositivas para el gobierno federal, limitando la actuación de las entidades federativas. “Bastará con mencionar los párrafos 4 y 5 del artículo 27 constitucional, y la fracción 29 del artículo 73 en cuanto a contribuciones provenientes del comercio exterior y sobre productos especiales.”<sup>82</sup>

Ante este escenario el fenómeno de la múltiple imposición parecía ser un problema irresoluble dado que era precisamente la base del sistema fiscal mexicano la que presentaba y obligaba a esta falla sistemática. Sin embargo, los esfuerzos por corregir este desequilibrio comenzarían a ser estudiados y analizados a partir de 1925, año en el que el gobierno del presidente Calles realiza la Primera Convención Nacional Fiscal, teniendo por objeto:

- a) delimitar las competencias de los estados y la federación en materia de impuestos.
- b) determinar un plan nacional de arbitrios para simplificar la fiscalización.

---

<sup>82</sup> Martínez Puón. op. cit.. pág. 9

c) crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas a adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se introdujeran.<sup>83</sup>

De lo anterior se desprende que el fenómeno de la múltiple tributación aceleró la preocupación de las autoridades hacendarias para contribuir en la simplificación y mejoramiento de la organización del proceso tributario-distributivo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Así, para 1928 el presidente Calles ordenó el establecimiento de un programa que siendo promovido por la Secretaría de Hacienda dotaría a los estados de una participación en el producto de los impuestos federales, ello a través de leyes reglamentarias y de acuerdos con las entidades federativas con el propósito de aliviar la carga fiscal a los causantes.

Para el año de 1933 se consideró pertinente llevar a cabo una Segunda Convención Fiscal, durante el gobierno del General Abelardo Rodríguez, que entre sus propósitos y objetivos destacaron:

- a) revisar las conclusiones de la primera asamblea.
- b) profundizar en el problema de la delimitación de jurisdicciones fiscales.
- c) sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y su coordinación con el gobierno federal.<sup>84</sup>

Dentro de las recomendaciones y sugerencias que se desprendieron de este segundo intento por reformular el esquema fiscal mexicano destaca la necesidad de agilizar la información intergubernamental sobre aspectos fiscales así como el mantenimiento uniforme y generalizado de los impuestos al comercio e industria. También se ordenó que tanto los estados como los municipios participaran en el impuesto sobre la renta. Este hecho consagra la idea de impulsar la coordinación fiscal a fin de proporcionar un esquema que permitiera hacer de la actividad financiera del Estado un proceso ágil y conveniente para proporcionar los recursos necesarios a los gobiernos locales sin que

---

<sup>83</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. op. cit. pág. 265-266.

<sup>84</sup> Ibid. pág. 267.

ello representara una carga impositiva demasiado alta para los contribuyentes. Sin embargo los esfuerzos realizados y las modificaciones suscitadas en la interacción gubernamental entre sus instancias no fueron suficientes para impedir el aumento en el desorden fiscal del país.

La inexistencia de una coordinación eficiente hizo impostergable la celebración de una Tercera Convención Fiscal en el año de 1947, durante la administración del presidente Miguel Alemán. En ella debían establecerse las facultades y los ámbitos de competencia que en materia de establecimiento y administración de los impuestos debería poseer cada instancia de gobierno, advirtiendo como criterio el costo, la cantidad y la oportunidad de los servicios encomendados a cada esfera, es decir serían distribuidas las facultades fiscales en proporción al tipo de actividades de planeación y ejecución con que nuestra Carta Magna obliga al gobierno federal, estatal y municipal y, de acuerdo con las capacidades recaudatorias de cada nivel.

Asimismo, debían determinarse las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y del mejoramiento de la administración tributaria, el aspecto más importante que esta Convención tuvo fue la idea de impulsar la creación de una estructura nacional fiscal, siendo este paso el antecedente inmediato del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este hecho permitiría que la acción conjunta de los tres niveles de gobierno resultase en coherencia administrativa en cuanto al manejo de los recursos públicos obtenidos a través de la tributación; ya hemos aludido a que este proceso, por la característica de concurrencia en las facultades impositivas de las diferentes esferas de gobierno, necesitaba un elemento que coordinara y diera orden al sistema impositivo de la federación. Otro logro de gran importancia fue que durante la convención se visualizó que si el esquema tributario concedía facilidades de entendimiento a los particulares ello presuponia una disminución de los gastos en los procesos recaudatorios y de control y supervisión de los recursos, con objeto de efficientizar y maximizar la utilización de los mismos. Así, una erogación menor de gasto gubernamental en los procesos tributarios permitiría canalizar montos mayores en aquellas acciones



que pretendieran desarrollar las capacidades del Estado a través de la atención a las demandas y problemas sociales.<sup>85</sup>

“Algunos de los resultados de la Convención fueron: la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas del 29 de diciembre de 1948; la ley sobre ingresos mercantiles, la cual estableció una tasa del 1.2% para los estados que aceptaran, y la Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953.”<sup>86</sup>

Fueron precisamente estas convenciones las que con sus avances positivos integraron un esquema de coordinación fiscal que durante la década de los setenta se vio fuertemente impulsada a través de la celebración de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de impuestos (impuestos mercantiles y en algunas modalidades del impuesto sobre la renta). La celebración de reuniones de funcionarios y autoridades fiscales, así como la expedición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal constituyeron un último esfuerzo para instaurar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y comenzar así a entablar un cúmulo de nuevas relaciones intergubernamentales que con el tiempo fueran perfeccionándose y puliéndose para hacer de la actividad financiera del Estado el instrumento clave para materializar el potencial de desarrollo de nuestro país.

A continuación se presenta una síntesis de las Convenciones de Funcionarios Fiscales que tuvieron lugar en los años de 1972 a 1994, extracto de la magistral exposición presentada por Raúl Martínez Almazán.

---

<sup>85</sup> Martínez Cabañas. op.cit. pág. 268.

<sup>86</sup> Martínez Puón. op. cit. pág. 13.

### 3.3.1. LAS REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES.

Después de la tercera Convención Nacional Fiscal en el año de 1947 y hasta el año de 1972 no se efectuaron este tipo de reuniones. La Comisión Nacional de Arbitrios creada en la Tercera Convención "(...) instaba a los estados a coordinarse a fin de regular el pago de las participaciones en impuestos federales a los estados."<sup>87</sup> Así, para 1973 los 31 estados federados quedaban coordinados.

#### REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES 1972-1975.

En ellas se otorga la participación a los estados en el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles; se consolidan acciones de reforma legislativa a fin de coordinarse en materia de combate a la evasión fiscal mediante la coordinación de sistemas de cómputo, informática y registro de causantes. En 1973 nace el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de los Estados, Territorios y el Distrito Federal (INDETEC) a quien se le encomienda la creación del registro nacional de causantes para instalar el sistema nacional de información fiscal, asimismo se le instruye el desarrollar una metodología para implantar en los estados la técnica del presupuesto por programas con objeto de jerarquizar el gasto público. Se aprobó la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de Salas en el interior del país. Finalmente nace la idea de crear una nueva Ley de Coordinación Fiscal entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la elaboración de un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal federal, estatal y municipal. Un elemento adicional y de suma importancia fue el de recurrir a la capacitación de los funcionarios fiscales.

---

<sup>87</sup> Martínez Almazán, Raúl, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, Ed. INAP, México 1996, pág. 148.

#### REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES 1976-1979.

Se incrementan las acciones en favor de establecer un anteproyecto de la nueva Ley de Coordinación Fiscal que contemple las transferencias de recursos fiscales de la federación hacia los estados y éstos, a su vez, a los municipios, así como aquellas transferencias adicionales que tanto la federación como los estados eroguen en favor de las entidades y los municipios respectivamente bajo criterios del grado de desarrollo regional. Se ordena que la nueva Ley de Coordinación Fiscal respete las potestades fiscales de los estados y agregue otras pertinentes a fin de que el Sistema Nacional de Coordinación funcione adecuadamente; asimismo, deberán crearse los órganos de coordinación fiscal y señalar sus funciones. Para 1978 se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal (22 de diciembre) y el proyecto del Convenio de Coordinación Fiscal al tiempo de proponer esquemas de distribución y asignación de las participaciones federales. Finalmente se considera la propuesta de fomentar la implantación de un fondo de nivelación con recursos federales. Al año siguiente se celebraron tanto los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como los de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

#### REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES 1980-1985.

Se aprueba la ponencia en donde se proponen nuevas fórmulas para distribuir el Fondo Financiero Complementario. Se evalúan los resultados arrojados por la aplicación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal; se informa el incremento de los fondos participables a partir del primero de enero de 1980. Al año siguiente los funcionarios amplían la vigencia del artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal hasta 1981. Por esta razón en 1981 las participaciones se calcularon con el Sistema de Coeficientes de Distribución de dicho artículo y la aplicación del Sistema de la Ley se proponía para liquidar el año de 1982. Para 1983, con la ola descentralizadora del gobierno del

Presidente Miguel de la Madrid, se acordó el estudio y reforma del artículo 115 constitucional (gobierno municipal) con objeto de reglamentar los aspectos fiscales que contiene. Otra reforma constitucional fue propuesta para que los derechos sobre hidrocarburos y minería fuesen incorporados a la Recaudación Federal Participable siempre y cuando los estados se mantuvieran adheridos al Sistema. La Ley de Coordinación Fiscal debería ser adicionada a fin de que contemplara que la federación entregase la participación correspondiente a los municipios por la vía estatal y que su distribución entre los mismos sería con base en las determinaciones de las legislaturas locales. Se evalúa la evolución de la situación económica y de la recaudación de 1984 y perspectivas para 1985. Se aprueba un nuevo reglamento de los órganos de coordinación fiscal ; se analiza el pago de participaciones estatales y su estimación para 1985. Finalmente, se aprobó que las autoridades fiscales locales realizaran el cobro del impuesto gravado a la propiedad inmobiliaria de los organismos y empresas de los tres niveles de gobierno.

#### REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES 1986-1989

Se reconoce la necesidad de fortalecer las áreas de fiscalización en los estados a fin de obtener mayores recursos; se aprueba conceder a las entidades federativas una participación en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por auditorías practicadas por personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para 1987 se aprueba la nueva fórmula de distribución de participaciones federales con objeto de incrementar la recaudación del IVA y que los estados puedan incrementar la recaudación federal por concepto de participaciones, consistiendo en que el 30% de la recaudación del IVA hecha directamente por los estados constituya una participación directa, mientras que lo restante se distribuirá a través de un fondo general ajustado; asimismo se crearía un Fondo de Contingencia que garantizara por lo menos que en tres años la obtención de las participaciones correspondientes a cada estado no fuera menor a la obtenida con el actual sistema. Se acuerda

emprender una cruzada contra la evasión fiscal. En 1988 se evalúan los resultados de la nueva fórmula de participaciones, mostrándose un incremento real en los montos de los fondos en relación a los que se hubiesen originado con el sistema de distribución anterior. Al año siguiente se firma un acuerdo-compromiso para llevar a cabo el programa de modernización, desarrollo y consolidación de la fiscalización. Se acuerda elaborar un proyecto para crear un Banco Nacional de Información sobre el IVA a fin de intercambiar información entre las autoridades fiscales en relación con las operaciones que los causantes realicen en todo el territorio. Se señala la necesidad de modernizar los catastros urbanos en favor de la situación financiera de los municipios (recuérdese que su potestad tributaria más importante se da en relación a los gravámenes a la propiedad inmobiliaria).

#### REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES 1990-1994

En enero de 1990 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal con objeto de eliminar tanto la rigidez como las fallas en el reparto de las participaciones federales a través de una nueva fórmula que brindara equidad en el reparto e impulsara el desarrollo de fuentes locales de ingresos al hacerlos participar directamente como asignables beneficiando a los estados, especialmente a aquellos con menor desarrollo. El Fondo General de Participaciones absorbió al Fondo Financiero Complementario. El IVA, ante su escasa recaudación, sería recaudado por las Sociedades Nacionales de Crédito, firmando un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para aumentar los ingresos derivados de este impuesto. En 1991 el Distrito Federal participaría de los recursos del Fondo de Fomento Municipal. Con las evaluaciones sobre el monto de participaciones federales asignables se visualizó un incremento nominal; se propuso a los estados estudiar la viabilidad de reformar el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal para permitir el establecimiento de derechos estatales y municipales sobre algunos aspectos específicos; se siguió avanzando en materia de fiscalización coordinada. Para 1993 se recomendó que las entidades

legislaran en materia de deuda pública con la finalidad de regular los compromisos contraídos en este sentido. El objetivo y las acciones de mejora y modernización de los sistemas de información fiscal fueron permanentes. Al año siguiente se aprobaron las propuestas de reglamento de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones en ingresos federales pagadas a estados y municipios tuvieron un incremento real de 3.11% y en 1994 (los cinco primeros meses ) registraron un incremento en términos reales del 5.04%.

Hasta aquí se han presentado, a grandes rasgos, los objetivos y las transformaciones efectuadas durante las Convenciones Nacionales de Funcionarios Fiscales que han servido para ir ajustando, conforme las realidades lo reclaman, los criterios y mecanismos que interactúan en el complejo entramado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las relaciones intergubernamentales en la materia suponen.

Los avances en materia de federalismo fiscal y en el Sistema Nacional de Coordinación a partir del año de 1995 y a la fecha, son el objeto de estudio principal de esta investigación, por lo que requiere de un espacio en el que su tratamiento sea más preciso y detallado. Por tal motivo las alusiones a las Convenciones Nacionales de Funcionarios Fiscales celebradas de 1972 a 1994 se dan aquí por concluidas.

#### EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Los objetivos del sistema son precisamente respuestas a los problemas que su inexistencia ocasionaba, es decir:

- a) abolir el fenómeno de la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos.
- b) asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingreso, procurando que sean suficientes para que cada esfera posea los recursos necesarios para realizar sus actividades. Como hemos visto, esta asignación se realiza bajo el criterio, análisis y estudio de las capacidades operativas y

administrativas que cada instancia de gobierno posee a fin de evitar la ineficiente recaudación o la inexistencia de la misma.

c) evitar que el exceso de tributación inhiba la actividad económica.

d) transferir a los estados la administración de los impuestos federales más sencillos en su control.

e) abrir la posibilidad de que los municipios (con infraestructura suficiente) administren impuestos federales o estatales.<sup>88</sup>

Finalmente diremos que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surge como una necesidad de unificar las facultades impositivas de las esferas de gobierno a fin de superar aquella falla jurídica que provocaba que en el ejercicio de sus atribuciones las instancias de gobierno incurrieran en la doble o múltiple tributación, integrando posteriormente los montos totales de lo recaudado a fin de hacer partícipes de los recursos obtenidos tanto a los gobiernos de las entidades federativas como a los municipios que las integran.

A palabras de Beatriz Chapoy Bonifaz "El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales"<sup>89</sup>

Es menester señalar que como lo afirma Arellano Cadena<sup>90</sup> el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecido en 1980, ha sido objeto de sistemáticas transformaciones orientadas a ajustar el modo y el monto en que la federación participa de los impuestos a los estados, a fomentar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos estatales y a imprimir un criterio de equidad que brinde viabilidad a los

<sup>88</sup> Martínez Cabañas. op. cit. pág. 269.

<sup>89</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, et.al. Derecho Fiscal. Ed. UNAM, México, 1991. pág. 121.

<sup>90</sup> "Necesidades de Cambio en las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales en México". Arellano Cadena, Rogelio.

esfuerzos regionales por superar aquellas trabas financieras que impiden el desarrollo pleno y equilibrado de las regiones que componen al país.

A continuación se presenta un breve análisis de las reformas a que se ha visto sujeto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal presentado por Rogelio Arellano:

1) Hasta antes de 1980, el ingreso con el que contaban las entidades federativas estuvo conformado por cuatro rubros:

- a) la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y las comisiones por gastos de administración del mismo;
- b) las participaciones sobre impuestos especiales;
- c) los impuestos estatales y municipales; y,
- d) los derechos.

Sin embargo, cabe advertir que dentro de este esquema las disparidades en relación a los montos asignados a cada Estado comenzaban a visualizarse tácitamente, dado que algunas entidades federativas percibían muchos recursos de participaciones federales por concepto de impuestos especiales. Tal fue el caso del Estado de Tabasco que, como principal productor de petróleo, la derrama en recursos económicos del gobierno federal hacia la entidad fue muy cuantiosa, condición que impediría incrustar fehacientemente el criterio de equidad que al espíritu del propio sistema se confiere. Por otra parte, cabe señalar que la autonomía en la implantación y administración de impuestos por parte de los estados y municipios era más amplia de la que prevalece hoy en día; los impuestos a la educación y los impuestos agropecuarios que para entonces se manejaban son prueba de ello.

2) 1980-1987. A partir de 1980 entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal que sustituye al anterior sistema basado en el impuesto sobre ingresos mercantiles y con los impuestos especiales. Dentro de este esquema de participaciones federales la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)



sustituye al impuesto sobre ingresos mercantiles; además en este periodo se instituye la celebración de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante el cual las entidades federativas se comprometen a suspender el cobro de ciertos impuestos mientras que el gobierno federal se compromete a adoptar una política de resarcimiento con objeto de asegurar que el estado adherido compense su captación de recursos, es decir, que su adhesión al sistema no signifique una pérdida en la captación de recursos que hasta antes de incorporarse recaudaba.

Un paso fundamental en este periodo fue la creación de tres fondos que, concatenados, permitieran accionar y reforzar el espíritu federal y al mismo tiempo fomentar una captación de recursos financieros suficientes para hacer del quehacer público una acción eficaz y eficiente, con el subsecuente desarrollo equilibrado de las entidades federadas, previendo que la relación fiscal entre las instancias de gobierno fuese también equilibrada.

Así, los tres fondos que nacen en este nuevo esquema, a palabras de Rogelio Arellano<sup>91</sup> son los siguientes:

i) Fondo General de Participaciones. Representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Desde el comienzo comprendió 13% de la recaudación federal participable (impuestos federales más derechos de extracción de petróleo y minería); incrementándose paulatinamente este porcentaje hasta 18.5% en 1993.

La distribución de este fondo entre los diferentes estados también ha presentado numerosos cambios.

Así, en 1980 la participación estatal (Pi) del FGP se computó mediante la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{A_i}{\sum_{i=1}^{32} A_i}$$

---

<sup>91</sup> Ibid.

siendo  $A_i$  el total de recursos obtenidos por la entidad  $i$  en 1978. Por tanto, el monto asignado al estado  $i$  por participaciones federales fue  $P_i \cdot FGP$ . Es decir, en ese año el principio de distribución de participaciones fue meramente resarcitorio, manteniéndose las ponderaciones vigentes en el esquema anterior, pero implicando la continuación de sus fallas. De tal forma que los estados extractores de petróleo seguían viéndose favorecidos por este esquema. Sin embargo, se presentaron 2 problemas: 1) para ese año el precio del petróleo se elevó considerablemente y sucedió lo mismo en los montos que recibían los estados productores en detrimento de los no productores. Esta situación se vio modificada en años posteriores, cuando el precio del hidrocarburo entró en declive y las participaciones no se corrigieron; y, 2) la alta afluencia de recursos a dichas entidades no fue utilizado con un criterio de desarrollo y productividad, es decir, el hecho de que algunos estados tuvieran altas participaciones no significó una elevación en su potencial productivo.

Las subsecuentes modificaciones a la fórmula tenían por objeto incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, para lo cual se asignó un mayor porcentaje de participación ( $P_i$ ) a los estados que incrementaron su recaudación respecto al promedio de recaudación nacional. Así, en 1981 y 1982 la distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones se realizó mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$P_i^t = P_{i-1}^t + \frac{\left[ \left( \frac{P_{i-1}^t}{R_{i-1}^t} \right) \left( \frac{R_i^t}{\sum_{i=1}^{32} R_i^t} \right) \right]}{\left[ \left( \frac{P_{i-1}^t}{R_{i-1}^t} \right) \left( \frac{R_i^t}{\sum_{i=1}^{32} R_i^t} \right) \right]} [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

siendo  $R_i$  la recaudación obtenida en la entidad  $i$ .

Fueron precisamente estos criterios de distribución los que originaron, a nuestro parecer, el germen del desequilibrio fiscal en los esquemas de distribución, dado que mediante éstos las entidades productoras de petróleo se vieron favorecidas con una derrama de recursos bastante amplia, aunque

por ineficiencias ello no implicó un nivel de desarrollo aceptable y, por otra parte, ese espíritu incentivado de mayor recaudación estatal implicó diferencias sustanciales en tanto que los estados con mayores capacidades impositivas (permitidas por la desigualdad en los grados de desarrollo de sus respectivos mercados internos y por las capacidades administrativas diferenciales entre sí) resultaban ser los más beneficiados con estas medidas, sin olvidar el detrimento obligado para aquellos estados con mayores rezagos en este sentido.

ii) Fondo Financiero Complementario. Se conformó inicialmente por 3.5% del Fondo General de Participaciones y por un monto aportado por la federación equivalente a 3% del Fondo General de Participaciones.

Su distribución entre los estados se estableció de manera inversa a la participación asignada en el FGP, convirtiendo este hecho al Fondo Financiero Complementario en una herramienta con criterio distributivo, es decir, al ser operado en forma inversa al FGP, los estados que dentro de este último fondo recibían menores recursos podrían compensar sus montos por las participaciones que recibirían dentro del FFC, aunque debe advertirse que no lo suficiente dada la enorme diferencia de porcentajes que ambos fondos comprenden, es decir, la compensación era mínima.

III) Fondo de Fomento Municipal. Se constituyó inicialmente con 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la distribución, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos; del 33% restante, participaban todos los municipios, coordinados o no.

3) Período 1988-1989. Se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, asignando directamente 30% de la recaudación del IVA al estado que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un fondo ajustado. Esta reforma trajo consigo dos problemas, el primero de ellos fue que los estados con mayor recaudación de IVA se vieron favorecidos con las nuevas

medidas mientras que aquellos estados con menores capacidades recaudatorias y con mercados internos reducidos se vieron seriamente afectados; y el segundo, que la continuidad sistemática de las fallas en los esquemas de participaciones federales configuró el principal factor de desequilibrio regional en los grados de desarrollo económico nacional. Así, un estado con mayores ingresos posibilitaba un mayor crecimiento económico y por tanto una mayor participación en la recaudación federal participable, mientras que aquellas entidades con ingresos escasos y limitadas capacidades recaudatorias agudizaban sus problemas económicos y financieros al recibir de las participaciones federales montos reducidos.

4) 1990-1997. El Fondo General de Participaciones en 1990 aumentó su porcentaje al 18.76% de la recaudación federal participable fusionando el Fondo Financiero Complementario; además, se reformó la fórmula de distribución de participaciones asignando 45.7% del nuevo fondo en términos per capita y se asignó un 45.7% del nuevo fondo respecto a la recaudación de impuestos asignable correspondientes a la entidad. Así, el nuevo patrón de distribución implicó la asignación de 45.7% en proporción directa con el número de habitantes de cada entidad federativa; 45.17% mediante la aplicación del nuevo coeficiente de participación, determinado como:

$$CP^i_t = CP^i_{t-1} \left[ \frac{\frac{A^i_{t-1}}{A^i_{t-2}}}{\sum_{i=1}^{32} \left( CP^i_{t-1} \right) \frac{A^i_{t-1}}{A^i_{t-2}}} \right]$$

siendo  $CP^i$  el nuevo coeficiente de participación de la entidad  $i$ ,  $A^i$  los impuestos asignables de la entidad  $i$  y, para el primer año,  $CP^i_{t-1} = P1989$ , es decir, el nuevo coeficiente de participaciones parte del coeficiente de participaciones previo; y el 9.66% restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad.

Esta fórmula ha sido cuestionada por dos autores expertos en la materia; la primera consideración que hace uno de ellos es que “la fórmula vigente de distribución de participaciones mezcla varios criterios de asignación, intentando cumplir simultáneamente con los objetivos de eficiencia y equidad e ignorando que estos criterios continuamente pueden favorecer objetivos distintos y hasta contradictorios. En este sentido habría que considerar la posibilidad de idear un arreglo fiscal que tenga su base en un criterio diferenciado que premie el esfuerzo recaudatorio, por un lado, y que compense las desigualdades regionales, por el otro”<sup>92</sup>.

Por su parte, el segundo autor propone tres criterios alternativos de distribución “1) una participación equiproporcional respecto del PIB estatal, 2) una participación *per cápita* homogénea, 3) una participación *per cápita* ajustada a partir del grado de marginación”<sup>93</sup>.

Es menester señalar que ambos expertos coinciden en que los objetivos de eficiencia y equidad del sistema no son alcanzados plenamente mediante esta fórmula; sin embargo, nos inclinamos a hacer la siguiente consideración al respecto:

Este nuevo esquema es más equitativo al considerar un porcentaje de distribución *per cápita*, otro que premia el esfuerzo recaudatorio y otro inverso al *per cápita*, aunque siguen siendo insuficientes estos criterios puesto que los costos de administración y de prestación de servicios públicos difieren en cada estado; siendo también que cada entidad federativa posee diferentes grados de desarrollo económico y administrativo (por lo que la sugerencia de implantar un criterio de participación equiproporcional respecto del PIB estatal que propone Arellano minimiza esta desventaja); además, la agudeza de la marginación y pobreza extrema son otros indicadores que al no ser considerados contrastan con el actual criterio homogéneo de distribución *per cápita* de los recursos a todas las entidades federadas por igual. Es necesario subrayar que las diversidades económicas, políticas,

---

<sup>92</sup> Raich, Uri. Federalismo viejo y nuevo: una aproximación a las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno. En Gobierno Local. Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública. Año III, No. 5, segundo semestre de 1995, México, pág. 141

<sup>93</sup> *Ibid.*

administrativas y sociales que existen entre las entidades federativas son factores que determinan la celeridad o el entorpecimiento o freno del desarrollo de cada uno de los estados, por lo que dichas variables deben ser consideradas dentro del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a partir de la integración de criterios que fortalezcan, al momento de distribuir la Recaudación Federal Participable, el principio y la viabilidad de la equidad fiscal.

En otro criterio distributivo basa su asignación en el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, siendo que cada estado posee diversos grados de desarrollo económico y administrativo; lo que se trata de resaltar es que este criterio no comprende integralmente el principio de eficiencia en la recaudación, sino que imprime un elemento de desigualdad entre aquellas entidades con administraciones públicas fortalecidas y desarrolladas y aquellas que cuentan con un grave grado de subdesarrollo, viéndose favorecidas las primeras.

Mientras que el monto y porcentaje del tercer criterio (inverso al *per cápita*) que tiene carácter compensatorio no es suficiente para nivelar las desigualdades y asimetrías que existen en la distribución de los recursos entre las entidades ricas y pobres.

Para 1995, la Ley de Coordinación Fiscal señala que la integración del Fondo General de Participaciones será con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Ello constituye un aumento sustancial en el porcentaje ya que representa la quinta parte del total de ingresos federales; sin embargo, posteriormente analizaremos las insuficiencias que actualmente presenta la estructura y funcionamiento de cada uno de los componentes y factores que integran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### 3.4. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El fundamento jurídico de las relaciones intergubernamentales que operan en nuestro país en materia fiscal basan su existencia en la Ley Fundamental de la federación, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, como se ha anotado, es el marco jurídico en donde quedan asentados los fines del Estado.

Se ha mencionado también que nuestra Constitución no señala una distribución de las fuentes tributarias para la federación, las entidades federativas y los municipios, sino que otorga facultades a los estados y a los municipios para imponer contribuciones que les permitan cubrir sus propios presupuestos y, también señala las prohibiciones que poseen los estados para imponer contribuciones.<sup>94</sup>

En el artículo 124 constitucional señala “Las facultades que no están expresamente concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.” El Congreso de la Unión otorgó facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto local.”

Para el caso de los municipios el artículo 115 señala que “IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

---

<sup>94</sup> Martínez Almazán. op. cit. pág. 28

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

El artículo 73 señala que dentro de las facultades del Congreso éste posee en su fracción XXIX “para establecer contribuciones (sobre):

y) El comercio exterior

2) El aprovechamiento y la explotación de recursos naturales en los párrafos IV y V del artículo 27.

3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4) Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y,

5) Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal y, e) producción y consumo de cerveza.”

“Las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.”

En relación a las prohibiciones constitucionales que para los estados existen, el artículo 117 establece que:

“Los estados no pueden en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, las exportaciones o importaciones de mercancías.



VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que imponen diferencias de impuesto o requisitos por razón de procedencia de mercancías nacionales y extranjeras, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

IX: Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.”

En el artículo 118 se prohíbe a los estados, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

“Y: Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones ni derechos sobre importaciones o exportaciones”

Hasta aquí, es preciso hacer algunas reflexiones:

A) La mayoría de las potestades tributarias entre los dos órdenes de gobierno son concurrentes, excepto aquellas reservadas de forma exclusiva a la federación: “La Constitución vigente establece el principio de concurrencia entre la federación y los estados en materia impositiva. Con excepción de las fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva a la federación.”<sup>95</sup>

B) En el artículo 73 quedan señaladas las contribuciones del gobierno federal, mientras que en el artículo 115 quedan comprendidas las competencias tributarias para los gobiernos municipales, quedando reservadas las demás potestades tributarias en favor de los estados como lo señala el artículo 124.

---

<sup>95</sup> Ibid, pág. 128

C) El artículo 115 además contiene el germen de la coordinación fiscal entre las entidades federativas y los municipios y, subraya la obligación del gobierno federal de participar a los municipios en los rendimientos de los impuestos federales.

D) El artículo 73 reitera la obligación del gobierno federal de participar a los gobiernos locales de los rendimientos que se obtengan por el concepto de contribuciones especiales de acuerdo con lo que quede puntualizado en la ley secundaria federal que para tal efecto se expida. Materializándose esta disposición en la Ley de Coordinación Fiscal.

E) El sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de legislar éstas competencias e interrelaciones fiscales entre las tres instancias de gobierno

El ordenamiento jurídico que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978<sup>96</sup> expedida por el Congreso de la Unión que sustituyó a la misma Ley del 22 de diciembre de 1953, que tuvo como motivo principal que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales no superpongan gravámenes sobre la población contribuyente.<sup>97</sup>

A continuación se presentan los puntos que a nuestra consideración resultan los más importantes.

La ley tiene por objeto:

a) coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

---

<sup>96</sup>Legislación Fiscal. "Ley de Coordinación Fiscal". Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

<sup>97</sup>Francisco de la Garza, Sergio. Derecho financiero mexicano. Ed. Porrúa, México, 1992. pág. 251

b) sentar las bases por medio de las cuales las entidades federativas se integran al Sistema; para ello señala la celebración de un convenio de adhesión, previa solicitud de las entidades federativas que decidan incorporarse, pudiendo con ello participar de la totalidad de los impuestos federales recaudados. Dicho convenio lo celebrarán los estados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por la legislatura local. Es importante mencionar que la adhesión al sistema deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Por su parte, los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Asimismo, la coordinación fiscal se instrumenta con un convenio de colaboración administrativa que imprime cierta jurisdicción en materia de recaudación, fiscalización y administración tanto para los estados miembros como para los ayuntamientos que, teniendo la capacidad administrativa suficiente, puedan manejar los recursos obtenidos por los impuestos que en la misma quedan expresamente a su cargo, es decir, se especificarán claramente los ingresos de que se trate. Dicho convenio se celebra por parte del gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados que se hayan adherido al sistema. En los convenios de esta índole quedan señaladas las percepciones (montos en porcentajes) que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realicen. Los ingresos federales recaudados por las entidades federativas y/o por sus municipios se concentrarán directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañados de una rendición de cuentas pormenorizada, ello con objeto de aplicar los principios de supervisión y control para asegurarse de que no existan desvíos o malversaciones que impliquen un detrimento en los montos recaudados.

c) con la finalidad de contar con herramientas que permitan hacer partícipes a los estados del rendimiento de los impuestos coordinados, crea tres fondos: el fondo general de participaciones, el

fondo financiero complementario (que en la legislación actual se suprime para quedar integrado en el primero) y el fondo de fomento municipal.

Por otra parte, la Ley obliga a las entidades federativas a que hagan partícipes de sus participaciones federales obtenidas dentro del Fondo General de Participaciones a los municipios que integran su territorio de cuando menos un 20% del total recibido por este concepto. Cabe señalar que es la Federación quien a través de los Estados entrega las participaciones a los municipios, previendo que la dilatación en la entrega suponga un proceso de acumulación de intereses bajo las tasas de recargos que el propio Congreso de la Unión establece para éstos casos. Asimismo se prevé que el incumplimiento por parte de una entidad federativa en este señalamiento procederá a la entrega directa de los montos participables a los municipios por parte de la Federación, descontando el porcentaje que corresponda al gobierno estatal.

La seguridad jurídica que resulta de la aplicación de los preceptos contenidos en la ley afirma la voluntad integradora de las acciones intergubernamentales en materia fiscal, en beneficio de la población, al prevenir que las participaciones que correspondan tanto a estados como a municipios son inembargables, es decir que en ningún caso pueden retenerse los fondos asignados. Sería inadmisibles que por errores administrativos o por faltas y fallas de los servidores públicos y funcionarios un estado o un municipio se viera afectado por adeudos o multas y que ello propiciara la suspensión de los recursos que le corresponden, procediendo a declarar en banca rota al gobierno y con ello a su inoperancia. Asimismo, la ley contempla las violaciones a los convenios que pueden suscitarse, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación la última instancia decisoria en dirimir los conflictos.

La estructura organizativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal queda integrada por los siguientes órganos que participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

a) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Integrada por el secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada estado. Sesionará cuando menos una vez al año y, entre sus facultades se encuentran: aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal; proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y a los gobiernos de los Estados, las medidas que estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

b) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades, presidida por el secretario de Hacienda y por un titular estatal hacendario que elija la Comisión de entre sus miembros. Dentro de sus facultades destacan: vigilar la creación e incremento de los fondos general de participaciones y de fomento municipal, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que deben efectuar dicha secretaría y los estados.

c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones: hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en los Estados; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; y, desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

De todo lo anterior podemos resumir que la integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal conlleva un proceso de negociación entre las voluntades participantes, es decir, en primer término se expresa la voluntad soberana de las entidades federativas que mediante su Congreso Local deciden

adherirse o no a dicho sistema, ejerciendo plenamente el principio de autonomía que el propio Pacto Federal les reconoce.

Asimismo, su estructura y funcionamiento derivan en una interrelación gubernamental que bajo el auspicio del espíritu de coordinación les permite resolver una falla jurídica de carácter técnico en beneficio de sus propias haciendas que se traduce en una mayor participación de la riqueza nacional generada, pudiendo así contribuir al desarrollo justo y equitativo de las regiones y partes constitutivas de nuestro territorio nacional a través del reparto, asignación y distribución de los recursos públicos federales.

Si bien es cierto que aún son insuficientes los esfuerzos realizados en materia de coordinación fiscal, el recuento de las transformaciones y enmiendas de que ha sido objeto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permiten visualizar ese ánimo gubernamental por mejorar sus sistemas y procedimientos, por hacer de la actividad financiera del Estado la principal herramienta del desarrollo municipal, estatal y regional de nuestro país.

### **3.5. DE LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.**

Dicho convenio se celebra entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se trate de acuerdo con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal en donde se señala que este instrumento sólo podrá ser utilizado por aquellas entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal quedando prevista su anulación (parcial o total) cuando así lo considere alguna de las partes.

Dentro del Convenio de Coordinación Fiscal existen dos posibilidades de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la primera consiste en que las entidades federativas se coordinen únicamente en materia de impuestos, mientras que la segunda permite coordinarse en impuestos y en derechos. Cabe destacar que la celebración de cualesquiera de ellos debe de ser aprobada por la Legislatura Local del Estado adherente además de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de que se trate; en él, conviene el Estado adherido en suspender el cobro de ciertos impuestos estatales y/o municipales, mientras que la participación en la recaudación federal participable son contemplados todos los impuestos federales es decir, que no existe posibilidad alguna de coordinarse en algunos ingresos de la federación sino que la coordinación se lleva a cabo integralmente, siendo la recaudación federal participable todos los impuestos federales así como los derechos sobre hidrocarburos y de minería que la Federación perciba en cada ejercicio fiscal.

“Las entidades federativas que opten por coordinarse, en derechos, además de impuestos, no deben mantenerse en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) licencias de construcción.
- b) licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de aguas y alcantarillado.
- c) licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) licencias para conducir vehículos.
- e) expedición para placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se consideran comprendidos (...) los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV. Actos de inspección y vigilancia”.<sup>98</sup>

Asimismo, los impuestos locales o municipales que no deberán permanecer en vigor dentro del esquema de coordinación son los siguientes:

“A. - En el Impuesto al valor Agregado.

(...) los actos o actividades por los que deba pagarse IVA o sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los mismos, o sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto (,) los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas (,) los intereses, los títulos de crédito y los productos derivados de su

---

<sup>98</sup>Francisco de la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México 1992, pág. 252.



propiedad (;) el uso temporal de casa habitación (;) los espectáculos públicos (;) sobre la producción, comercialización o consumo de energía eléctrica.

B.- En el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

(...) los actos o actividades por los que deba pagarse, sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la introducción, producción, distribución o almacenamiento de bienes gravados por dicho impuesto (tales como bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos labrados y gasolinas).

C.- En el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Con excepción de los vehículos de más de diez años de fabricación.

D.- En el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. Siendo la Federación quien suspende la aplicación de este gravamen a solicitud de los estados”.<sup>99</sup>

Debemos aclarar que este tipo de coordinación opera tanto para los Estados coordinados únicamente en impuestos como para aquellos que se coordinan en impuestos y en derechos.

Como es posible visualizar la coordinación que se erige entre los dos órdenes de gobierno tiene por objeto garantizar que tanto el procedimiento administrativo en la imposición tributaria como el manejo, administración y distribución de los ingresos que el Estado se provee a partir de la recaudación fiscal, sean tareas que por su operación se manifiesten en un eficiente y eficaz manejo de los recursos públicos disponibles, además de velar por que los principios rectores del sistema (equidad y subsidiaridad) se materialicen cabalmente. Asimismo, no debe dejar de advertirse que tanto los impuestos como los derechos a los que hemos hecho mención constituyen las principales fuentes de captación de recursos del gobierno, ello implica que los montos de las recaudaciones de las materias coordinadas sean de fundamental importancia en la actividad financiera del Estado.

Finalmente diremos que este tipo de convenios resulta en una garantía de que las potestades tributarias de los dos órdenes de gobierno confluyan congruentemente entre sí dando cabida a una

---

<sup>99</sup>“Los sistemas de Participación en los Ingresos. El caso de México”. Sánchez Hernández, Alejandro. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. época. Vol. 6. No. 66, junio de 1993, págs. 42-43.

política más acertada sobre el manejo y distribución de la riqueza nacional. Este tipo de herramientas permite entonces suprimir la doble o múltiple tributación, fomentando con ello repercusiones positivas en materia de desarrollo económico nacional al impedir el abuso de la carga fiscal a los contribuyentes. (Anexo 2)

### **3.6. DE LOS FONDOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL**

Las participaciones federales, como se ha visto, constituyen el principal instrumento que permite, por una parte, organizar las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, basada en la coordinación de esfuerzos a fin de garantizar la viabilidad fiscal y financiera que cada nivel de gobierno necesita para materializar sus facultades, funciones y responsabilidades que el Estado de Derecho (a través de la Constitución, entendida como el documento en que queda depositada la voluntad soberana del pueblo) le ha encomendado; mientras que, por otra parte, éstas (las participaciones federales) han llevado a los legisladores a normar y reglamentar su operación a través de la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este sistema la creación de tres fondos de recursos públicos provenientes de la Recaudación Federal Participable, en donde los tres niveles de gobierno se encuentran involucrados, constituyen las herramientas indispensables que permiten la transferencia de una parte de la riqueza nacional generada y gravada a fin de otorgar solvencia económica y financiera a los estados y municipios para que cumplan sus obligaciones y fines. Estos fondos son:

- 1) Fondo General de Participaciones.
- 2) Fondo Financiero Complementario.
- 3) Fondo de Fomento Municipal.

Cabe señalar que el Fondo Financiero Complementario, como se ha visto en las páginas anteriores, estuvo en funcionamiento hasta el año de 1990 después del cual éste fue absorbido por el Fondo General de Participaciones.

A continuación se presenta el estado actual que guardan tanto el Fondo General de Participaciones como el Fondo de Fomento Municipal.

### 3.6.1. EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

El Fondo General de Participaciones actualmente se integra, según la Ley de Coordinación Fiscal del 15 de diciembre de 1995, con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Cabe mencionar que antes de esta fecha el Fondo se constituía con el 18.51%, es decir que el monto se ha visto aumentado a partir de la reforma de diciembre de 1995. Ello constituye un esfuerzo gubernamental materializado en la presente administración y es, por tanto, uno de los mayores logros en materia de Nuevo Federalismo Fiscal que hasta la fecha se ha logrado.

El Fondo se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate. Tomando como base la información censal que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- II. El 45.17% aplicado al coeficiente de participación que se determinará conforme a la fórmula que presenta el artículo 3o. de la propia ley de Coordinación.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones que se indican en los incisos anteriores.

### 3.6.2. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

Este fondo es creado en enero de 1981, quedando constituido por el 0.42% de la recaudación federal participable, que consiste en la recaudación que obtiene el gobierno federal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, Su forma de distribución es la siguiente:

- a) El 30% del mismo para todos los municipios del país
- b) 70% del mismo para los municipios de aquellos estados coordinados en materia de derechos.<sup>100</sup>

Cabe destacar que este Fondo es una parte complementaria de los recursos que reciben los municipios, dado que existen dos fuentes de financiamiento adicionales, a saber:

- I) El 20% mínimo del monto que reciban los estados a través del Fondo General de Participaciones.
- II) Las que proceden de participaciones de los impuestos al comercio exterior.

---

<sup>100</sup>Francisco de la Garza, Sergio. op.cit. pág. 255

### 3.6.3. DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1997 se adiciona un nuevo Capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal en el que se integran cinco Fondos de Aportaciones Federales; cabe destacar que dicha adición comprende las últimas reformas jurídicas que hasta la fecha se han suscitado en la materia, y por tanto la presente investigación queda actualizada hasta dicho señalamiento. (Anexo 3).

Los Fondos mencionados en el párrafo anterior son los siguientes:

- 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.

La integración de este Capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal responde principalmente al proceso de descentralización de los recursos públicos en materias que han sido objeto de debate nacional en los diversos órganos públicos de los tres órdenes de gobierno, entre las que destacan la descentralización de los servicios públicos de educación y salud, comprendidos en los dos primeros Fondos. Mientras que los tres Fondos restantes encuentran su razón de ser en las necesidades de fortalecimiento económico y combate a la pobreza en todas y cada una de las entidades federativas del país.

Por su parte, la totalidad de los Fondos se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, por lo que el monto de cada uno de ellos será del conocimiento público y se formulará de acuerdo a las necesidades y demandas jurisdiccionales que en cada renglón que estos comprenden sean requeridos.

Es menester señalar que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social comprende acciones dirigidas al combate a la pobreza extrema y que en su manejo integra factores de decisión y criterios de asignación de recursos públicos mediante la contemplación de los índices de marginalidad (que reconociendo su diversidad y singularidad pretenden ser objetivamente focalizados) en cada una de las regiones, constituyendo este hecho una nueva forma de distribución fiscal en el que el índice de marginación sea el eje fundamental de su manejo.

En relación al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal queda señalado que las aportaciones federales que de éste reciban los municipios se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes (siendo esta materia la principal prioridad de la agenda gubernamental a nivel nacional).

Finalmente, el Fondo de Aportaciones Múltiples tiene como objetivo destinar sus recursos exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.

La institucionalización y reconocimiento jurídico de las aportaciones federales tendientes a minimizar las problemáticas sociales hacen del espíritu federalista y descentralizador la herramienta principal de concreción de tales objetivos.

Sin embargo, y aunque los esfuerzos han sido constantes, es necesario admitir que no han sido suficientes para remontar las adversidades que la histórica centralización política y fiscal ha generado.

### 3.7. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

El Programa para un Nuevo Federalismo<sup>101</sup> es el documento medular, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del cual se desprenden todos los objetivos, estrategias y metas que el gobierno federal ha acordado y definido seguir, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con objeto de emprender una profunda redistribución de facultades, recursos, funciones y responsabilidades de parte del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Dicho programa, se asegura, es el resultado de un amplio esfuerzo por integrar tanto las aspiraciones gubernamentales como las necesidades regionales y locales que mediante la celebración de consultas y foros (nacionales, regionales y estatales) se han discutido y debatido ampliamente, contando con la participación de los sectores social y privado. Empero, el fundamento específico de la nueva intención por descentralizar el poder público nace desde los propios gobiernos estatales y municipales a partir de la crítica situación que atraviesan en todos los ámbitos, desde sus estructuras hasta sus presupuestos pasando por el alto grado de dependencia que poseen en relación con el gobierno federal. El espíritu descentralizador que ha permeado tanto a las estructuras gubernamentales como a la sociedad civil organizada (y ahora reconocida como un espacio de diversidad y pluralidad), se materializa y visualiza en este esfuerzo por arribar a un México con menores contrastes sociales, regionales, económicos, financieros, fiscales y políticos que fundamente su arribo en la integración de las necesidades, demandas y expectativas ciudadanas a las decisiones fundamentales de gobierno. Los objetivos generales del programa pueden sintetizarse en las siguientes aspiraciones:

a) Reforzar el Pacto Federal como elemento unificador del Estado en donde cada una de las partes expone y cimienta sus acciones en favor de sus intereses particulares sin que ello suponga una rivalidad o distanciamiento interestatal o una fractura de la unidad nacional, sino por el contrario

---

<sup>101</sup> Diario Oficial de la Federación, México, Agosto 6, 1997, Segunda sección, p.p. 2-32



logre afianzar el espíritu cooperativo y solidario que posee la estructura federal. Se trata entonces de entender al federalismo como el eje fundamental del desarrollo nacional a través del fortalecimiento de sus unidades componentes que están en perpetua interacción e interdependencia, sin que ello resulte en una violación o menoscabo de sus soberanía y autonomía gubernamental como entidades federativas.

B) Continuar con el proceso descentralizador del poder público por parte del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios a través de una redistribución de funciones, recursos, responsabilidades y facultades con objeto de eficientizar la acción gubernamental y de equilibrar las relaciones intergubernamentales que en este entramado político-institucional se entretajan, a fin de incorporar los principios de cooperación y coordinación intra e intergubernamental.

C) Otro de los grandes objetivos que persigue el programa es aquel en el que se pretende transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria con objeto de fortalecer las haciendas públicas locales, así como las relaciones fiscales intergubernamentales que contempla el propio sistema; se busca también otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los estados con las subsecuentes responsabilidades que el esquema de distribución de facultades y funciones públicas comprende. Es menester señalar que este objetivo es el más importante para la presente investigación y, dado su enorme interés e impacto, será objeto de estudio más amplio que se presentará más adelante.

D) La promoción del desarrollo administrativo de la gestión pública entre los tres niveles de gobierno.

E) Promover el desarrollo regional a través de la redistribución de la inversión y el gasto federal hacia las zonas con mayores necesidades de infraestructura y, fortalecer la vida municipal mediante la revisión de las atribuciones y responsabilidades del municipio.

### 3.7.1. FEDERALISMO HACENDARIO

Uno de los subprogramas que contempla el Programa para un Nuevo Federalismo es el denominado federalismo hacendario que, como se ha anotado, pretende transformar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un nuevo esquema denominado Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria con objeto de redimensionar los criterios de distribución de las participaciones federales, fortaleciendo las fuentes locales de ingreso y descentralizando el gasto público, aparejado de una nueva distribución de responsabilidades en materia fiscal. Todo ello pretende el reajuste de los mecanismos distributivos y operativos tanto de los recursos públicos como de las relaciones intergubernamentales que de esta materia se desprenden.

Los objetivos específicos que el programa propone alcanzar son:

- a) Avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de los estados, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios; mayor certeza en el acceso a sus participaciones; reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.
- b) Asegurar para los estados y municipios aquellas potestades tributarias que sean capaz de ejercer, procurando la correspondencia entre la generación de ingresos propios y la erogación dirigida a mitigar las necesidades locales.
- c) Promover el desarrollo se sistemas estatales de coordinación hacendaria interestatal y estatales-municipales en relación a aspectos jurídicos, normativos, administrativos y de información.
- d) Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que los estados proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Las estrategias sugeridas más importantes son:

1) Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y reformar la ley que lo rige según se considere pertinente. Lo mismo se pretende realizar para cada uno de los sistemas hacendarios estatales a fin de que tanto las entidades federativas como los municipios fortalezcan sus ingresos a través de fuentes tributarias propias, propiciando al mismo tiempo un mayor desarrollo de sus haciendas.

2) Revisar las legislaciones locales en materia de endeudamiento.

3) Revisar las legislación tributaria a fin de ampliar las potestades impositivas de los estados.

Dentro de las líneas de acción se encuentran:

- Dar apoyo institucional a los gobiernos locales para que asuman sus nuevas potestades de manera plena. Lo mismo sucederá para aquellas potestades compartidas entre los estados y los municipios, mismas que se derivan de las siguientes acciones:

- Los estados podrán gravar en las siguientes materias: sobre el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, sobre servicios de hospedaje, sobre el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, sobre la expedición de licencias de establecimientos cuyos giros sean la expedición de bebidas alcohólicas; sobre la colocación de anuncios en vía pública. En materia del Impuesto Sobre la Renta se reforma y se establecerá que el impuesto federal por los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos reduciendo de 21 al 15%, en el caso de que a nivel local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base. En relación al Impuesto Sobre Automóviles Nuevos en 1997 se restablece esta ley con objeto de que los ingresos recaudados por éste correspondan en su totalidad a los estados. Asimismo, se pretende modernizar los sistemas municipales de catastro para incrementar sustantivamente sus ingresos.

- En relación a las participaciones federales se propone revisar los criterios de distribución de los fondos participables así como proseguir con los estudios para perfeccionar el sistema de participaciones.

- En el rubro del Gasto Público se pretende impulsar estudios sobre los modelos de asignación de recursos derivados de las propuestas para redistribuir funciones públicas, de titularidad o ejercicio que implique reformas constitucionales en favor de los estados, así como proponer nuevos modelos tendientes a redistribuir y equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento de algunas funciones de gasto social y de la inversión pública federal.

-En materia de Crédito Público se busca fortalecer la banca de desarrollo, los fideicomisos y los fondos de fomento público para impulsar proyectos productivos y de infraestructura regional. El apoyo de estos proyectos con transferencias complementarias se dará mediante un ejercicio de revisión de los programas de financiamiento, de asesoría técnica y bancaria y de difusión con base en criterios de desarrollo regional. Buscando favorecer a las regiones y localidades con mayor atraso relativo. Otro de los renglones en los que se pretende incidir corresponde al mejoramiento del sistema de información y registro sobre deuda local en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisando las reestructuraciones de dichas deudas a fin de minimizar los costos de intermediación y asegurar que éstas se empaten con la capacidad de pago de los gobiernos locales.

Y, finalmente, proseguir tanto con el programa de apoyo crediticio a entidades y municipios con mayores déficits operacionales como promover reformas locales en materia de deuda pública.

- En relación a la Descentralización y Colaboración Administrativa se busca consolidar la eficiencia de la colaboración administrativa en todas las facultades delegadas y en particular la de fiscalizar el IVA, ISR, Impuesto al Activo y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para lograr mayores estímulos por su gestión y el mejor cumplimiento de sus obligaciones fiscales en provecho de los tres niveles de gobierno, así como perfeccionar los sistemas de información que determinan la Recaudación Federal Participable, Impuestos Asignables, población, y en general afinar la oportunidad y precisión de los indicadores que intervienen en la distribución de las participaciones federales.

- Finalmente el documento señala que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a través de los grupos de trabajo de la Comisión permanente se promueva, con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre estados y municipios, en congruencia con la renovación de las relaciones entre la federación y las entidades, para avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Hasta aquí se han presentado de forma pormenorizada los elementos más sobresalientes que el Programa para un Nuevo Federalismo contiene. A continuación se presentan algunas consideraciones y críticas fundamentales que no deben soslayarse a este respecto.

Primeramente debe señalarse la relación entre el período que comprende el programa (1995-2000) y la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (6 de agosto de 1997), advirtiendo la asimetría existente entre ambos. Al parecer la prioridad de instaurar un federalismo renovado (Nuevo Federalismo) como el eslabón fundamental del nuevo programa de gobierno que encabezaría el Dr. Ernesto Zedillo no tuvo una verdadera respuesta en la presente administración, resultó no ser tan importante aquella máxima en la que se proponía emprender una cruzada descentralizadora en favor de los gobiernos estatales y municipales a través de una nueva distribución de facultades, funciones, recursos y responsabilidades aparejando ésta con la promesa de desarrollar un proceso que tuviera por resultado el fortalecimiento de los poderes públicos de los gobiernos locales en relación con el Gobierno Federal.

De seis años de duración del actual gobierno casi la mitad de ellos no entraron en los lineamientos establecidos por el Programa para un Nuevo Federalismo. Este hecho debe relacionarse ampliamente con los propios objetivos del Programa con objeto de vislumbrar que su consecución no es en el corto plazo sino que están diseñados con una óptica, si bien incremental, también paulatina; es decir que durante el período restante de la presente administración no podrán lograrse los objetivos planteados

(pero si avanzar en ellos), empero, lo más importante de resaltar es el hecho de que nada garantiza su continuidad en la siguiente administración.

En segundo lugar, en materia hacendaria y fiscal lo que el Programa propone en el sentido de transformar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria con la finalidad de integrar (tanto en el análisis como en la operación) las interacciones que entre los rubros de ingreso, gasto, deuda y crédito se suscitan a fin de constituir un sistema fiscal más sólido y eficiente. Sin embargo, cabe señalar que sus propósitos fundamentales refieren la misma tendencia que aquellos demandados en las Convenciones Nacionales Fiscales. Lo que se pretende son adecuaciones de forma y no de fondo. Hemos ya argumentado que el problema que se presenta dentro del Sistema posee un carácter integral dado que los rubros de ingreso, distribución y manejo y administración de los recursos públicos disponibles presentan fallas sistémicas, mismas que impiden su funcionamiento óptimo. El Programa no contempla medidas que transformen estructuralmente los criterios y mecanismos de asignación de recursos del Sistema ni contempla modificaciones sustanciales en el reparto de atribuciones fiscales entre las tres instancias de gobierno.

En tercer lugar, los objetivos generales del Programa han constituido históricamente los grandes anhelos de bienestar, desarrollo, equidad y crecimiento que han perseguido los hombres de México. Sin que su esfuerzo haya fructificado, sino por el contrario pareciera ser que la situación actual de México atraviesa por fuertes crisis en todos los aspectos de la vida en comunidad y especialmente en relación a la precaria situación financiera en que se encuentran los municipios del país; éstos se encuentran en quiebra (por lo menos más de mil quinientos municipios) debido a las bajas participaciones federales que reciben, pero lo más dramático y preocupante es que los municipios mexicanos ocupan el último lugar mundial en cuanto al apoyo económico otorgado por la federación “(...) México quedo ya rezagado en el último lugar mundial en cuanto al apoyo económico que se

brinda a estas instancias de gobierno, situación que provocó la quiebra del más del 65 por ciento de los ayuntamientos del país, lo cual significó una cifra superior a los mil 500.”<sup>102</sup>

Finalmente, cabe resaltar que en el tercer informe de gobierno del presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>103</sup>, aludió muy sucintamente el aspecto del Nuevo Federalismo propuesto por su administración, sin reportar avances significativos en la materia, lo que conlleva a aseverar que los objetivos fundamentales determinados con antelación no han sido alcanzados a plenitud.

---

<sup>102</sup> Moreno, Juan., “En quiebra, mas de mil 500 ayuntamientos por las bajas participaciones federales que reciben.” *El Municipal*. México, Abril 28, 1997, Año III, No. 93, p. 1

<sup>103</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto., *Tercer Informe de Gobierno.*, Excélsior, Septiembre 2. 1997, México, 1997, p. 26-28A

## **CAPITULO IV. PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.**

A lo largo de la presente investigación hemos descrito la estructura orgánica funcional mediante la cual opera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; así también hemos anotado algunas de sus insuficiencias que tienen como resultado una constante y mayor polarización de las entidades federadas en lo referente a su desarrollo.

Por otra parte la descripción de los sistemas fiscales de los diversos países aquí estudiados nos ha permitido identificar las coincidencias que poseen entre sí y con nuestro país, pudiendo de tal forma cotejar tanto los aciertos como las fallas que presenta este último. Sin embargo, es menester señalar que para el caso concreto de México el apuntalamiento de su sistema fiscal no basta con presentar una propuesta que modifique sus procedimientos y fórmulas de asignación de recursos tanto a las entidades federativas como a los municipios por parte del gobierno federal, sino también es imprescindible contar con una estructura administrativa suficiente, capacitada e informada que coadyuve al buen funcionamiento del sistema fiscal mexicano.

Es decir, estamos haciendo alusión a uno de los grandes retos que enfrenta la Administración Pública en su conjunto y que tiene su fundamento en los principios de eficacia, eficiencia y calidad tanto en las tareas realizadas como en la atención y solución de las demandas sociales que se le presenta a cada nivel de gobierno.

La creación e instauración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tenido diversos beneficios entre los que destacan:

a) La presencia de un sistema tributario homogéneo de carácter nacional que queda garantizado por los convenios y la coordinación fiscales que llevan a cabo los dos órdenes de gobierno. Proceso que facilita la recaudación, administración, fiscalización y reparto del rendimiento de las fuentes de



ingreso entre los niveles federal, estatal y municipal, contribuyendo al abatimiento de los costos de operación que de estas actividades resultan.

b) Hemos podido observar sus transformaciones; la más importante hasta la fecha se considera que ha sido el aumento en el monto que se destina a formar el Fondo General de Participaciones y que actualmente comprende al 20% de la Recaudación Federal Participable, traduciéndose este incremento en mayores ingresos via participaciones para las entidades federativas adheridas al sistema.

c) Su existencia ha contribuido a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y subsecuentemente a abatir la evasión fiscal, promoviendo con ello una actividad recaudatoria más efectiva y sana, al igual que más informada sobre las actividades y las funciones que el nivel de gobierno debe realizar dentro del marco del sistema.

d) Ha propiciado el incremento de la cooperación intergubernamental en materia de administración de impuestos federales a través de la colaboración administrativa estrecha entre los gobiernos locales y el gobierno federal que queda circunscrita en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

e) Los resultados en cuanto a la Recaudación Federal Participable han ido incrementándose año con año; es decir que el monto recaudado es cada vez más elevado: ello responde a que por una parte se ha renovado y precisado con mayor exactitud el sistema y los convenios de colaboración intergubernamental en la materia; mientras que por otra parte la tasa del crecimiento de la actividad productiva, económica y comercial se ha elevado consintiendo entonces un mayor volumen de contribuyentes integrados a la economía formal y sujetos a tributación y fiscalización. No debe olvidarse la importancia que este hecho posee pues al aumentar la recaudación aumenta en consecuencia el monto nominal designado a configurar el Fondo General de Participaciones, traduciéndose en mayores ingresos para las entidades federativas y los municipios. Un suceso

significativo que coadyuvó a que el Fondo General de Participaciones se incrementara del 18.51% al 20% fue el aumento del 50% al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en diciembre de 1995.

En contraparte, la escasez de recursos obliga a que la prestación de los servicios públicos no sea de la calidad, cantidad y oportunidad que se requieren para atender debidamente a los usuarios. Aunado a ello debe recordarse que el fenómeno de la explosión demográfica sin duda incrementó la demanda de servicios y pone en “jaque” a los gobiernos estatales y municipales más pobres que no poseen los recursos necesarios y suficientes para atender estas situaciones de carácter incremental, sino por el contrario parecen ver cada vez más reducido su potencial de desarrollo real, pues un aumento nominal de sus participaciones no se traduce en un aumento real de su capacidad de maniobra para remontar sus adversidades de desarrollo.

Por su parte, es menester señalar que este escenario de escasez ha sido un legado histórico en donde los déficits financieros y operacionales han sido consecuencia de deficiencias administrativas e inercias políticas que permitieron un centralismo agobiante. Mientras que el gobierno federal ha ido ampliando sus potestades, las entidades y municipios han visto reducir sus márgenes de acción en materia fiscal.

El sistema fiscal mexicano se encuentra permeado de por lo menos seis factores que limitan su desarrollo y en consecuencia impiden que las haciendas públicas de los gobiernos locales se constituyan en las principales herramientas susceptibles de impulsar un repunte en los rubros económico y de bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos:

a) el primero de ellos se circunscribe al alto grado de centralización de los ingresos y del gasto. Como se ha anotado, los gobiernos estatales y municipales enfrentan una fuerte dependencia financiera en relación al gobierno federal; asimismo encontramos una importante actividad tributaria en manos del gobierno central y, en contraparte, una serie de potestades fiscales muy reducida para los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

establece que los siguientes impuestos quedan reservados exclusivamente para la federación: el impuesto sobre la renta (ISR) de personas físicas y morales, el impuesto al activo, impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre la tenencia de los autos, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y los impuestos generales sobre importación y exportación. Los gobiernos estatales (...) por lo regular, los más comunes son: el impuesto sobre nómina, sobre espectáculos públicos, sobre transmisiones patrimoniales, y sobre compra y venta, en los casos no sujetos al IVA. Los gobiernos municipales (...) tienen a su cargo: el impuesto predial, el impuesto sobre traslación y dominio, y los derechos derivados de la prestación de servicios públicos”.<sup>104</sup> Observando con ello que los principales impuestos (los que mayor recaudación real y nominal implican) se constituyen como fuentes de ingreso exclusivos de la federación.

b) la capacidad financiera de los estados y municipios presenta serios problemas al no ser suficiente para cubrir sus responsabilidades de gasto; aunado a ello dichas responsabilidades, al contrario de lo que sucede en el renglón de ingresos, no están claramente diferenciadas y distribuidas entre las instancias de gobierno; al mismo tiempo no existe una herramienta jurídica que indique con precisión cuáles son las materias de gasto que deben sufragar los tres niveles gubernamentales. Ello ha contribuido al fortalecimiento del carácter centralista con que cuenta el gobierno federal; la discrecionalidad con que éste asigna el gasto a través de los Convenios de Desarrollo Social ha constituido el principal instrumento mediante el cual se asegura y reproduce dicha centralización. “El instrumento fundamental de coordinación para el gasto es el Convenio de Desarrollo Social (CDS) que suscriben el gobierno federal y los estados. (...) Ante la inexistencia de un marco claro con respecto a las funciones de gasto de cada ámbito de gobierno, la federación ha ejercido un fuerte

---

<sup>104</sup> Uri Raich., “Federalismo viejo y nuevo: una aproximación a las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno”, *Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública*, Año III, No. 5, Segundo semestre de 1995, México, p.p. 137-138.

control sobre el destino del gasto, prevaleciendo la discrecionalidad en su asignación”.<sup>105</sup> Este hecho obliga a vislumbrar que el carácter centralizador del gasto en manos del gobierno federal ha constituido el motor fundamental que agudiza la polarización del desarrollo manifiesto en las abismales desigualdades regionales. Ello se explica por que el gobierno central es propenso a diseñar políticas de desarrollo que incrementen las capacidades de aquellas regiones o entidades en que la factibilidad de ascenso y crecimiento económico es mayor (dada la infraestructura y la capacidad instalada con la que cuenta preocupándose medianamente en mitigar la pobreza y el subdesarrollo que se presentan en muchas y muy diversas comunidades en el país); tanto política como económicamente es más rentable invertir en regiones con altos grados de éxito probado que en latitudes apartadas, marginadas, poco pobladas y pobres.

c) Muy estrechamente ligado con el punto anterior, la falta de infraestructura y capacidades administrativas de las entidades federativas y municipios pobres limitan sus facultades decisorias en lo relativo al gasto, es decir si la esfera de gobierno no cuenta con el personal administrativo adecuado y en el puesto correcto, en el área administrativa requerida para atender un cúmulo de demandas, necesidades y expectativas ciudadanas, previendo que la utilización de todos sus recursos se utilicen de manera racional con objeto de maximizarlos, sucede entonces que las actividades decididas a realizar carecen ya sea de ejecutores capaces, de una visión de solución, de estudios y análisis en prospectiva, o de un criterio de austeridad en el manejo de los recursos públicos ante la inminente escasez de los mismos. Si a este fenómeno aunamos la poca movilidad y capacidad de decisión con que cuentan los gobiernos locales dada la centralización ejercida por el gobierno federal, es posible visualizar la vigencia que poseen las labores y los esfuerzos tendientes a la descentralización del poder público a fin de otorgar capacidades, recursos y responsabilidades a

---

<sup>105</sup> Ibid, pág. 138

esferas de gobierno subnacionales con objeto de que las decisiones que se tomen estén permeadas de la participación social y de la visión de verdaderos profesionales y técnicos en las diferentes materias.

d) Existe una relación asimétrica en lo referente a las participaciones que los gobiernos estatales y municipales reciben a través de los Fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las necesidades fiscales con las que cuentan, es decir que el financiamiento via las participaciones federales es insuficiente para cubrir los requerimientos sociales y económicos que las comunidades reclaman; se esta aludiendo al hecho de que los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales poseen responsabilidades de gasto que no se empatan con los medios de ingreso; perciben menos recursos de los que necesitan utilizar a fin de remontar sus adversidades y problemas. Mientras que el gobierno federal centraliza el 80% de la Recaudación Federal Participable.

A continuación se presenta un cuadro<sup>106</sup> que indica la estructura porcentaje del ingreso por niveles de gobierno que permite visualizar el grado de la centralización del ingreso:

<b>Año</b>	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Municipal</b>
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1985	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4

e) El desequilibrio regional es uno de los puntos más importantes que se debe considerar. El sistema fiscal mexicano presenta una aguda polarización entre regiones y estados ricos y pobres, más aún, en un mismo estado se visualizan éstas asimetrías de desarrollo y bienestar social entre uno y otro municipio. El desequilibrio regional ha persistido sin contar aún con una política fiscal lo

---

<sup>106</sup> Ibid. pág. 139

suficientemente resarcitoria que reparta los beneficios de la coordinación fiscal de manera equitativa, en tanto que los polos de desarrollo más prósperos siguen siendo beneficiados con mayores recursos, mientras que las comunidades más pobres cada vez extreman más sus precarias condiciones de vida. Como hemos anotado, este fenómeno tiene como causa, entre otras muchas, el hecho de que en las fórmulas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal persistan criterios de distribución homogéneos para todas las entidades sin considerar sus rezagos y las diferencias que existen entre ellas.

f) Los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, como se ha visto, tienen el inconveniente de considerar un criterio *per cápita* genérico sin sopesar las enormes diferencias que existen entre las diversas entidades federativas en relación al costo de los servicios públicos que prestan, es decir, en una entidad “x” desarrollada (con infraestructura, comercio y mercado interno fortalecido) un ciudadano representa menos gasto en servicios públicos que en una entidad “y” atrasada, por tanto, es un criterio que deja de lado el grado de marginación y las necesidades básicas que en cada estado puedan existir.

A continuación se analizan diferentes acciones encaminadas a mejorar las relaciones intergubernamentales en materia fiscal dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

#### 4.1. PROPUESTA DE LEY ESTATAL DE COORDINACION FISCAL.

Hemos señalado con anterioridad que la excesiva centralización de funciones, recursos y responsabilidades por parte del gobierno federal ha tenido grandes consecuencias en la administración pública en su conjunto, de ellas se ha destacado la pérdida de autonomía municipal que queda reducida a una instancia de organización administrativa y no a un espacio de gobierno político-administrativo, derivando en un instrumento de los gobiernos estatales para echar a andar los programas y proyectos que éste ha resuelto accionar sin considerar necesariamente los problemas y prioridades de las jurisdicciones municipales. En este orden de ideas no debe soslayarse el hecho de que en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebra con los gobiernos estatales, el 50% de los recursos del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (relativos al desarrollo regional) son asignados y manejados directamente por los gobiernos municipales. Sin embargo esta acción que es sin duda positiva es también insuficiente para aminorar la fuerte carga de responsabilidades que éste nivel de gobierno posee; como tampoco es suficiente para reducir el peso político que el sistema presidencial mexicano le imprime a las relaciones intergubernamentales.

La discrecionalidad con la que son manejados los apoyos financieros del gobierno estatal para los programas y proyectos municipales ha contribuido sustancialmente a la agudización de los problemas de desequilibrio regional no sólo a nivel interestatal sino también en los niveles intracstatales e intramunicipales.

El carácter político y politizado que encontramos en las decisiones fundamentales de gobierno en los niveles estatales *versus* municipales ha sido característica permanente que resulta en políticas gubernamentales ajenas a las necesidades reales de los municipios, así como en presupuestos y transferencias de recursos públicos muy asimétricas.

La inexistencia de un marco jurídico de carácter estatal en materia de distribución de recursos públicos de la autoridad estatal hacia los gobiernos municipales es uno de los principales factores que coadyuvan a la permanencia de prácticas discrecionales en materia de ingresos y gastos.

La idea de integrar un instrumento jurídico fiscal que termine con dicha discrecionalidad en el manejo hacendario estatal resulta un elemento de primordial importancia en este orden de ideas dado que al contar con fórmulas redistributivas que consideren, analicen y decidan en base a las situaciones particulares por las que cada ayuntamiento atraviesa, además de que contemplen los criterios y los tiempos en que las transferencias deban realizarse, estaremos arribando a un escenario de eficiencia, control, supervisión y eficacia administrativa en el manejo de los recursos públicos; al mismo tiempo se posibilitará y otorgará a cada municipio un margen de acción incrementado sustancialmente para desahogar sus conflictos y necesidades más apremiantes a través de la viabilidad financiera de los programas y proyectos que se diseñen en sus respectivas jurisdicciones. “Establecer en cada entidad federativa una Ley Estatal de Coordinación Hacendaria, que especifique con toda claridad las fórmulas para la redistribución de las participaciones que correspondan a las haciendas públicas municipales, y señale los tiempos y los mecanismos de información oportuna y de distribución de los recursos”.<sup>107</sup>

Es indispensable enriquecer la visión de las autoridades estatales en cuanto a la gran variedad de problemáticas que presentan las diversas y diferenciadas comunidades comprendidas en sus jurisdicciones a fin de que se actúe en consecuencia de manera integral e informada. Contar con un cuerpo colegiado, compuesto por autoridades municipales en materia hacendaria y representantes estatales, procurando integrar la participación ciudadana en la definición de los problemas locales, posibilita la formulación de políticas públicas integrales que no solamente ataquen las problemáticas de manera efectiva, sino que en su planeación queden comprendidas las especificaciones requeridas

---

<sup>107</sup> Archivo General de la Nación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal., El Municipio en México. De. AGN-CEDEMUN y SEGOB, México, 1996, p.547.



para solucionar cada uno de los casos y, principalmente, fortalezcan la coordinación de recursos y esfuerzos compartidos, de manera que la utilización racional y la optimización de los recursos públicos disponibles se manifieste cabalmente. Mientras que por otra parte permitiría una asignación más equitativa, previendo empatar gradualmente la asistencia financiera a todos aquellos gobiernos municipales que hasta ahora enfrentan graves problemas fiscales dada la dependencia y baja participación de los rendimientos federales que perciben.

Finalmente, cabe destacar la propuesta de que las Leyes de Coordinación Estatal Fiscal, para cada una de las entidades federativas, comprendan los objetivos que se han desprendido del Programa para un Nuevo Federalismo; a saber: los rubros que descentralizan los recursos a través de nuevas potestades fiscales a estados y municipios, así como lo relativo a la descentralización del gasto, el control del crédito y de la deuda pública con objeto de que su contribución jurídica sea integral, teniendo como principal propósito el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales.

## 4.2. CAPACITACION Y ACTUALIZACION DE AUTORIDADES HACENDARIAS

Otro de los renglones en los que se habrá de ahondar para hacer efectiva la idea anterior se refiere a los procesos de capacitación y actualización de las autoridades hacendarias estatales y municipales, mediante el fortalecimiento del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) que, como hemos señalado, entre muchas de sus funciones tiene a su cargo la alta responsabilidad de capacitar técnicos y funcionarios fiscales; empero fortalecerlo significa obligar a que dentro de las nuevas enmiendas al sistema se garantice la profesionalización de los servidores públicos que tengan a su cargo asuntos fiscales en los tres niveles de gobierno, imprimiendo un esfuerzo adicional a la capacitación de los funcionarios fiscales municipales.

Anteriormente se ha señalado que uno de los mayores obstáculos que históricamente que han diluido las posibilidades de desarrollo de las administraciones públicas locales es el hecho concerniente a la actuación del personal público que tiene a su cargo ejercer las facultades otorgadas por derecho a cada nivel de gobierno en materia tributaria. Sin duda, el gobierno federal, en este sentido, es quien menores problemas presenta; ello responde a su grado de financiamiento y desarrollo administrativo para la implantación de programas de capacitación y actualización de los servidores públicos, empero, es menester destacar que dicha capacitación desafortunadamente no permea a todas las áreas del gobierno central. Sin embargo, en el renglón hacendario se puede afirmar que constituye la esfera gubernamental más informada, capacitada y actualizada en la materia. Las causas de este fenómeno son fáciles de dilucidar: primeramente es el gobierno central quien posee una franca superioridad en las actividades fiscales, tanto en potestades como en acciones coordinadas de recaudación, fiscalización, distribución y participación, lo que ha conllevado a contar con modernas tecnologías que amplíen las capacidades del personal; entre éstas la que más destaca es la introducción de sistemas de cómputo muy sofisticados y con bases de datos muy amplias. Por su parte, el gobierno

federal posee mayor injerencia (centralización) en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas más importantes generadas en el país, lo que obliga a que el personal que labora en estas materias deba, necesariamente, poseer conocimientos suficientes al respecto, es decir saber los aspectos de la planeación, organización, dirección, presupuestación, programación, etc.

El panorama presentado para este nivel de gobierno se desdibuja cuando introducimos al análisis de la capacitación y actualización de las autoridades hacendarias estatales y municipales. Para los primeros, la capacitación resulta un problema mediano, es decir, al parecer las entidades federativas no se preocupan demasiado en capacitar a su personal en materia fiscal dado que, por una parte, la existencia de los Fondos creados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal "arreglan" por sí solos los problemas fiscales y la distribución de la Recaudación Federal Participable, mientras que por otra, jurídicamente no existe una ley que obligue a los estados a estudiar y desarrollar tanto criterios como fórmulas de asignación y distribución de recursos y participaciones, quedando a la discrecionalidad y buena fe de las autoridades estatales ejercer estas facultades (de asignación y distribución) pero, sobre todo quedando expuestas y subordinadas al grado de conocimiento especializado en las materias de ingresos y gasto con que cuentan los legisladores locales, ello, repercutiendo negativamente en el siguiente nivel gubernamental: el municipio.

El renglón de los ayuntamientos es el que mayor problema de capacitación presenta; la primera respuesta a este suceso se origina en el propio entramado interinstitucional en el cual se desenvuelven las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, es decir en el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en donde las participaciones federales a los municipios, así como la asistencia financiera a los mismos se encuentran hoy en el último lugar mundial de apoyo y transferencias financieras federales. Esto de facto pone al descubierto la grave situación financiera por la que atraviesan los municipios mexicanos; ahora bien, el precario presupuesto recibido no alcanza siquiera para cubrir las acciones más indispensables que procuren un nivel de vida aceptable a partir de

decisiones políticas informadas. Por estos motivos, la capacitación de todas las autoridades y en especial de las autoridades hacendarias no figura (y por el momento no puede pensarse en que llegue a hacerlo) en las agendas municipales; por lo tanto puede hablarse de la inexistencia en los ayuntamientos de un conocimiento mínimo entre la relación que guardan los aspectos de ingresos y de egresos, mucho menos puede pensarse en la capacidad de éstos para la elaboración de estudios fiscales que permitan decidir el destino de los recursos, prospectivas, resultados y proyecciones al mediano o largo plazo; pero tampoco existe ni la infraestructura ni la capacidad del personal administrativo para buscar nuevas formas y fórmulas de arreglo institucional que modifiquen las relaciones fiscales a su favor. Las fuertes presiones financieras de los municipios obligan a sus tesorerías a preocuparse más que por todo por la administración del gasto o erogación de sus escasos recursos, quedando sin oportunidad alguna la planeación con objeto de incidir en el desarrollo. "Los condicionantes estructurales de los municipios, los obligan a adoptar actividades encaminadas al ejercicio del gasto, más que a la administración financiera con perspectivas de influir en el desarrollo".<sup>108</sup> Asimismo, en materia fiscal las capacidades del personal no permite hacer una aproximación del monto total que recibirán por concepto de participaciones en un ejercicio fiscal, facilitando la práctica de la malversación de fondos por parte de autoridades corruptas municipales. Ante esta situación, se visualiza la importancia arrolladora que posee la capacitación de los servidores y autoridades hacendarias tanto estatales como municipales. Contar con un sistema nacional de capacitación para tal efecto que además cuente con la asesoría de los organismos creados dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (como es el caso del INDETEC) y auxiliados de organismos académicos y privados especializados en las materias fiscales resultará sin duda una inversión altamente rentable por los resultados que esta práctica potencialmente puede derivar; entre los más importantes se destacan:

---

<sup>108</sup> Uri Raich., Op. Cit., pág. 150

A) Posibilidades de planeación, programación y presupuestación de actividades (proyectadas en el corto, mediano y largo plazo) tendientes a remontar el subdesarrollo local tanto de las entidades federativas como de sus municipios.

B) Posibilitar la adopción y absorción plena de las nuevas facultades, responsabilidades y recursos que el Programa para un Nuevo Federalismo busca concretar.

C) La introducción paulatina de nuevas tecnologías con objeto de eficientizar las acciones administrativas de los gobiernos estatales y municipales.

D) Maximizar y optimizar el uso de los recursos públicos escasos de manera sabia.

E) Proponer mejoras en las relaciones intergubernamentales en materia fiscal a fin de hacerlas más compartidas y productivas y,

F) Promover la integración de nuevas estrategias y conocimientos a las decisiones fundamentales de gobierno a fin de proporcionarles un alto grado de factibilidad de materialización.

Una de las derivaciones quizá más ambiciosa del Nuevo Federalismo Fiscal es aquella en que las competencias fiscales puedan ser delegadas de los niveles federal al estatal y de éstos a las administraciones municipales una vez que se compruebe que el desarrollo de la capacidad administrativa en los estados y ayuntamientos garantiza el buen desempeño de la transferencia de dichas potestades tributarias. Ello conllevará en primera instancia a facilitar la recaudación y administración y manejo de los recursos públicos asegurados; además simplificaría notablemente la tramitología necesaria para que los contribuyentes efectúen sus pagos; se reducirían las prácticas de evasión fiscal además de que se posibilitaría la instauración de un sistema de información en la materia que permitiera la adopción de aquellos procedimientos y mecanismos impulsados en los diversos estados y ayuntamientos que hayan tenido un buen desempeño con objeto de ser divulgados e instrumentados por aquellos municipios en los que la experiencia probada no haya sido satisfactoria. Esto permitiría un desarrollo constante y simétrico de las haciendas públicas estatales y municipales.

**Pero sobre todo, la ampliación de las fuentes impositivas a los estados y municipios, redundaría en una ampliación del producto de la recaudación (dada la eficacia de la fiscalización) en beneficio de las tres instancias de gobierno.**

### **4.3. NUEVA DISTRIBUCION DE POTESTADES FISCALES ENTRE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO.**

Ha quedado notado el hecho de que actualmente las potestades fiscales del gobierno federal superan por mucho a las encomendadas a los gobiernos estatales y municipales y, en consecuencia, se habla de una centralización muy marcada de los ingresos y de las funciones de gasto en manos de esta esfera de gobierno. Dicha situación ha provocado que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal exista una situación desfavorable que inhibe el desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales en tanto que la adhesión de las entidades federativas al sistema ha significado la renuncia a ejercer sus potestades tributarias a cambio de participar en los rendimientos federales; este hecho no es por sí sólo un problema, por el contrario ha constituido un arreglo constitucional en favor de las haciendas públicas estatales y municipales; sin embargo, los problemas surgen cuando su adhesión se convierte en sinónimo de pasividad por parte de los estados y municipios, es decir en desinterés por sumar las capacidades y esfuerzos administrativos en materia fiscal (comprendiendo recaudación, asignación, participación, distribución, fiscalización y todos los demás componentes de esta actividad) para desarrollar progresivamente al propio sistema mediante la participación activa y responsable, capacitada y suficiente de las tres esferas de gobierno y, sobre todo para beneficiar a las administraciones estatales y municipales a través de su integración plena en la actividad tributaria, es decir a partir del desarrollo de su potencial administrativo y a partir de un nuevo arreglo en relación a las potestades tributarias de cada nivel con objeto de fortalecer sus finanzas mediante la ampliación y el fortalecimiento de sus ingresos propios.

#### 4.4. NIVELACION O EQUILIBRAMIENTO FISCAL.

La manifestación principal que poseen las deficiencias que presentan las relaciones intergubernamentales en materia fiscal es el desarrollo desigual de las regiones, entidades federativas y municipios entre sí. La polaridad entre pobreza y riqueza ha conducido a la existencia de mercados internos altamente desarrollados, con una actividad económica muy superior al estándar nacional que se ven mayormente beneficiadas (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, etc.) en el rubro de asignación de recursos por vía de las participaciones federales y, en contraparte, se encuentran estados sumidos en una pobreza extrema (como es el caso de Oaxaca, Chiapas y Guerrero por mencionar algunos) en donde la actividad económica es muy baja, la infraestructura es mínima y el grado de desarrollo de las haciendas públicas municipales es nulo, ya que presentan déficit operacionales de *cuasi* institucionalizada tradición, por lo que sus mercados internos resultan estar estancados y subdesarrollados.

Todos estos indicadores demuestran el grave desequilibrio regional y la ausencia de una política niveladora que promueva el desarrollo compartido de todas y cada una de las entidades federadas.

Una acción impostergable para comenzar a aminorar el grave desequilibrio regional basa su objetivo en la implementación de una política de nivelación fiscal que busque que aquellas entidades federativas que presentan los niveles más bajos de captación de recursos por vías propias y por el sistema de participación en los fondos que contempla en Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se vean favorecidos, ayudados y respaldados financieramente por parte del gobierno federal que mediante un programa de financiación de programas prioritarios les permita hacer frente a sus problemas y necesidades, pero sobre todo que éstos cuenten con una visión de desarrollar integralmente a las regiones más necesitadas. Esto no representa un obstáculo para la coordinación fiscal, sino se refiere a una política descentralizadora del gran potencial financiero que el 80% del



manejo de los recursos que por vía de la recaudación federal participable maneja el gobierno federal. Se refiere entonces a una política que refuerce el sistema de transferencias entre los diversos niveles de gobierno y aplique al mismo tiempo el principio de subsidiaridad y cooperación con que cuenta la teoría del federalismo. Financiar el rezago y materializar el potencial de desarrollo de los gobiernos y las regiones es sin duda el paso fundamental para acotar los graves desequilibrios regionales que atraviesa nuestra nación. El desarrollo de unidades productivas; la explotación de potencial productivo de los grandes conglomerados sociales marginados y la inversión en obras e infraestructura son sólo algunos renglones que se verían favorecidos al implementar una política de esta naturaleza.

Las experiencias y resultados que ha tenido esta política en su implantación en el sistema fiscal canadiense hablan por sí solas de sus beneficios y, guardando cuidadosamente sus diferencias, son factor de un estudio más a fondo que retome sus principales postulados.

#### 4.5. ESTUDIO DE LA FORMULA DE PARTICIPACIONES.

Dentro de los fondos que crea la Ley de Coordinación Fiscal, el más importante resulta ser el Fondo General de Participaciones ya que representa el monto más amplio en que la recaudación federal participable es asignada. En el capítulo III se ha descrito ampliamente su conformación, interesando destacar en este apartado la importancia que poseen sus criterios de asignación. El 45.17% del mismo se distribuye de manera *per cápita*, es decir de acuerdo al número de habitantes que residan en cada entidad federativa, sin integrar criterios que consideren los grados de marginación, pobreza extrema, desarrollo económico (tanto estatal como regional), capacidad recaudadora, costo de los servicios públicos, entre otros criterios de esta índole que no son considerados y que propician el distanciamiento del objetivo institucionalizado en el propio Sistema: la equidad fiscal; otro 45.17% del mismo posee un criterio distributivo que basa su asignación en el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, siendo que cada estado posee, como hemos visto, diversos grados de desarrollo tanto económico como administrativo; lo que se trata de resaltar es que este criterio no comprende integralmente el concepto de eficiencia en la recaudación sino que imprime un elemento de desigualdad entre aquellas entidades con administraciones públicas muy desarrolladas y aquellas que cuentan con un grave grado de subdesarrollo, viéndose favorecidas las primeras. Mientras que el 9.66% restante se distribuye de manera inversa al criterio *per cápita*, es decir posee un elemento redistributivo, más no suficiente para aminorar los graves déficits operacionales y financieros que aquejan a la mayoría de las entidades y municipios del país. Como se observa los criterios de asignación no garantizan que ésta comprenda los principios de equidad y eficiencia fiscal que consagra la Ley de Coordinación Fiscal.

En relación al estudio y desarrollo de la fórmula de participaciones se hace indispensable que los grupos de especialistas aseguren que la evolución de las fórmulas contengan los principios de equidad

y efectividad fiscal; la primera como producto de una actividad conjunta y armónica del desarrollo de los mercados internos y potencialidades específicas de cada entidad federativa; la segunda como garantía de que la actividad estatal en cualquiera de sus niveles y modalidades posea el suficiente potencial económico para asegurar el financiamiento de los programas y obras públicas que se decidan implementar.

Es menester señalar que cualquier modificación que pudiera sufrir el Sistema de Participaciones y su fórmula deberá garantizar que los beneficios, que a partir de una asignación de recursos mayor, que reciba alguno de los estados federados no debe ser consecuencia del sacrificio o detrimento de los montos asignados a otros estados; es decir en este proceso debe mantenerse la noción de que se trata de modificaciones a un sistema, y como tal, un cambio en su estructura total o en alguno de sus órganos componentes origina modificaciones para el resto del sistema.

Cabe destacar que los criterios mediante los cuales se han modificado y reformado las fórmulas de participación en los ingresos federales han ido incrementalmente propiciando que los grandes escollos que presentaba el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como por ejemplo el hecho de que las entidades federativas productoras de petróleo se vieran beneficiadas con las asignaciones federales por ese sólo hecho y en detrimento de los demás estados, vayan corrigiéndose, es decir comienza a vislumbrarse un equilibrio fiscal en la asignación de recursos entre los estados beneficiados con los criterios anteriores que contenían las fórmulas, para dar paso a un proceso de equiparamiento distributivo entre las mismas. Este hecho es un objetivo más del Nuevo Federalismo Fiscal que ha empezado a materializarse, pero que sin embargo no ha llegado a concretarse definitivamente. Siendo mucho el camino que debe recorrerse y las acciones que deben emprenderse a fin de instaurar un esquema de participaciones viable y equitativo.

Finalmente, se menciona que los criterios distributivos de las fórmulas del Fondo General de Participaciones son perfectibles y que pueden rendir mayores frutos si en ellos se integran los criterios de marginación y desequilibrio regional que antes hemos señalado.

#### 4.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES.

En este momento es necesario reflexionar acerca de los alcances y limitaciones del mejoramiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Primero; dimensionando al propio Sistema dentro del ámbito general de la administración pública se observa que éste cumple con una mínima función de tantas que ejecuta el quehacer gubernamental, aunque no por ello deba entenderse que su importancia se diluye, sino por el contrario, por ser una parte constitutiva del sistema federal lo afecta directamente y es por ello que cobra vigencia su análisis.

Segundo; el desarrollo nacional se basa en la concatenación de una extensa gama de eslabones (acciones gubernamentales, del sector privado y del social), por lo que la mejora en uno de ellos repercute positivamente en el propio mejoramiento de la cadena en general.

Tercero; que el óptimo funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no garantiza por sí mismo el arreglo de las diversas fallas que presenta nuestra administración pública, sino que se requiere del mejoramiento de todos los elementos constitutivos de esta última; y,

Cuarto; garantizar a estados y municipios recursos públicos suficientes para hacer frente a sus funciones y responsabilidades no es equivalente, como hemos visto, a asegurar, de facto, el arribo a mejores estadios de bienestar social y crecimiento económico, ya que son muchos otros los factores que para arribar a este propósito son necesarios.

Anteriormente hemos señalado que la descentralización de los recursos públicos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales es un requerimiento de primera importancia para lograr avanzar en el aspecto fiscal. En este sentido es importante destacar que todos aquellos recursos que sean descentralizados deberán contener un criterio de eficiencia y responsabilidad ineludible, propiciando con ello que en materia de inversión éstos sean utilizados en primera instancia con objeto

de que el buen manejo de los mismos se traduzca en un mayor crecimiento económico real de las entidades federativas dado que este hecho sería el primero y el más importante para comenzar a reevaluar las acciones gubernamentales en materia de gasto para poder arribar, junto con la población a mejores estadios de bienestar social y a un mismo tiempo se posibilitaría la obtención de recursos propios para las entidades, fortaleciendo entonces sus finanzas públicas y originando que el sistema de planeación nacional, estatal y municipal y los recursos públicos con los que cuentan permitiera concretar definitivamente los objetivos y metas planteados para cada nivel de gobierno. Un elemento adicional que esta práctica traería consigo se refiere a que una suma mayor de recursos, aunado a un mejor manejo de ellos derivaría en un superávit y en un ahorro que permitiría canalizar esos recursos a la formulación e implementación de programas sociales masivos que tuvieran como principal prioridad atacar a la pobreza extrema que con cada vez más fuerza se manifiesta en nuestra nación. Así también, podría cubrirse el déficit operacional de los gobiernos estatales y municipales que se materializa sobre todo en la escasez y deficiencia en la prestación de los servicios públicos que a cada uno le corresponde brindar.

Otro de los elementos que se deben rescatar en materia de ingresos es aquel en que las potestades concedidas a los diferentes niveles de gobierno se lleven a cabo de manera eficiente y coordinada , con objeto de que tanto las entidades federativas como los municipios demuestren que pueden hacerse cargo eficazmente de la administración de las contribuciones federales, abatiendo al mismo tiempo los gastos que se derivan por administrarlas, en beneficio de las partidas presupuestales que a cada instancia le corresponden.

Uno de los requerimientos fundamentales para reforzar las haciendas públicas estatales y municipales se refiere a la deuda pública con que cada entidad federativa cuenta. Los altos endeudamientos

estatales repercuten sin duda negativamente en el manejo de los recursos públicos ya que las obligaciones de pago por éste concepto deben ser restadas a los montos asignados a cada entidad. En este sentido se propone la creación de un instrumento jurídico que aminore las posibilidades de endeudamiento de los estados a fin de que se ajusten a sus presupuestos y, en caso de necesitar contratar deuda las legislaturas locales sean más firmes en relación al estudio y supervisión del manejo de dicha deuda, es decir el órgano legislativo debe prever la garantía de que el uso de los apoyos financieros por vía del empréstito resulte en un beneficio superior al sacrificio que significa el endeudamiento. Este instrumento también deberá contar con cláusulas rígidas a fin de evitar la transferencia de obligaciones a las nuevas administraciones que asuman el cargo. Es decir, se trata de establecer una serie de responsabilidades de endeudamiento *versus* gasto con objeto de que la inversión pública en obras e infraestructura posibilite el desarrollo del estado o de la región.

De todo lo anterior se desprende que los elementos señalados integran un nuevo espectro de la participación que los diferentes gobiernos poseen de la recaudación federal participable, viéndose sobre todo fortalecidas las haciendas públicas estatales y municipales al contar éstas con las participaciones federales tradicionales; con nuevas potestades fiscales que se traducen en mayores ingresos; fortaleciendo los ingresos propios y descentralizando el gasto, a fin de que se cumpla en cada instancia con los cometidos sociales, económicos y políticos que poseen; empero, aventajando además en el proceso de apertura democrática en el que transita nuestro país, al disminuir considerablemente la subordinación de entidades y municipios a la ayuda federal que se ha traducido en componendas políticas que tratan de beneficiar al o a los grupos políticos encargados de ejercer el poder público. Liberar el control político que se ve apuntalado por la centralización y dependencia de recursos públicos hacia el gobierno federal es un paso progresivo, incremental y positivo para

arribar y hacer de nuestra Constitución un ordenamiento jurídico en el que el sistema federal de gobierno se respete cabalmente.



#### **4.7. LA POLITICA FISCAL COMO POLITICA PUBLICA.**

El interés de contribuir al mejoramiento de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal y específicamente por contribuir al reforzamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal requiere de un estudio adicional sobre lo que las tecnologías de buen gobierno denominadas políticas públicas pueden aportar en este sentido.

A lo largo de la presente investigación hemos aludido a que la centralización política y fiscal tienen como consecuencia una dilatación en la toma de decisiones y una extrema dependencia financiera de los gobiernos nacionales hacia el gobierno central; ambos factores suponen un debilitamiento considerable tanto de la soberanía interna como de la autonomía de los estados y los municipios respectivamente. Este fenómeno centralizador ha permeado todos los niveles de la administración pública en su conjunto, provocando resultados no deseados en casi todos los ámbitos de su actuación. Sin embargo, para fines de este estudio abocaremos el análisis de las políticas públicas en relación directa con la política fiscal de nuestro país.

Las políticas públicas refieren un nuevo esquema de ordenación y ejecución de las acciones gubernamentales en donde la toma de decisiones cobra un papel relevante ya que de éstas dependen todas las demás acciones que habrán de ejecutarse. Por lo tanto, todas ellas (las decisiones) deben de ser tomadas de una manera objetiva, estudiada, informada y proyectada a fin de conocer sus alcances, sus objetivos, sus tiempos, sus costos y sus beneficios. Empero la característica más sobresaliente en el proceso de toma de decisiones es la participación activa de todos los sectores sociales y grupos interesados, afectados o involucrados directa o indirectamente por las acciones emprendidas por el gobierno a fin de solucionar o atender cualesquiera de las demandas o necesidades de una comunidad determinada; es decir que el gobierno interactúa con la ciudadanía (diferenciada, participativa e informal) y ello representa un cambio de consideración en el actuar gubernamental al

abandonar éste la práctica de las decisiones copulares y unilaterales permitidas a través de un ingenioso sistema político extremadamente jerarquizado y, cambiándolas por un esquema más horizontal en donde las preferencias ciudadanas se integran a las decisiones fundamentales de gobierno. Por otra parte, el enfoque de políticas públicas contempla la materialización de las decisiones gubernamentales en todas sus etapas, es decir, desde la hechura y diseño de la propia política, pasando por su ejecución, control y supervisión, hasta un proceso de monitoreo constante, lo que permite que su seguimiento detecte sus deficiencias, fallas u obstáculos y, en consecuencia se ajuste y adapte la política con objeto de que sus fines y metas se logren cabalmente. Contempla entonces los factores del medio ambiente que lo rodea, tales como: los espacios políticos en su continua competencia de intereses; los recursos disponibles (el factor más importante en nuestro análisis) con objeto de que éstos sean suficientes y oportunos; el costo-beneficio; los intereses que se trastocan en cada una de las decisiones gubernamentales; los consensos y disensos que la participación de los diversos grupos de poder y presión suponen; etc.

Otro de los elementos importantes de la escuela de políticas públicas se refiere a que para cada problema deberá concernir una política pública específica, es decir que la atomización de las grandes, variadas y diferenciadas problemáticas requieren, por así decirlo, de un tratamiento especializado además de *sui generis* y, por tanto, de recursos públicos específicos. Adicionalmente, el tratamiento y la propia dinámica de este enfoque supone la apertura de espacios democráticos a fin de permitir la participación conjunta entre gobierno y sociedad.

Ahora bien, en el caso particular de la política fiscal el enfoque de políticas públicas posee las siguientes ventajas:

- a) Las decisiones gubernamentales en la materia son dictadas desde el gobierno federal y quedan consagradas en la Ley de Coordinación Fiscal, mientras que con la inserción de los principios de las políticas públicas, dichas decisiones deberían ser producto de una participación y negociación

primeramente entre los ciudadanos y el nivel de gobierno inmediato encargado de procurar la enmienda de la problemática o de la prestación del servicio según sea el caso. Este proceso fortalecería a la propia coordinación fiscal dado que las necesidades y requerimientos de los gobiernos locales y municipales estarían comprendidos y presupuestados directamente en las haciendas públicas del nivel correspondiente.

- b) Por su parte, la apertura de la participación de los sectores sociales en los asuntos gubernamentales contendría potencialmente la capacidad de someter a consulta todas y cada una de las decisiones gubernamentales en materia fiscal. Hemos señalado anteriormente que la idea de que cada entidad federativa cuente con una ley de coordinación fiscal supondría por lo menos dos arreglos institucionales: el primero se refiere al abandono de la discrecionalidad en que los recursos públicos son distribuidos del gobierno estatal hacia los gobiernos municipales, permitiendo con ello que la planeación del desarrollo y todas las actividades de que de él deriven se realicen de manera compartida, distribuyendo así, de mejor manera, los beneficios del desarrollo.
- c) En relación con los gobiernos municipales las políticas públicas fortalecerían su actuación en por lo menos dos sentidos: el primero de ellos se refiere a la capacidad de atender las diversas problemáticas que presentan mediante la formulación de políticas gubernamentales específicas a cada problema, obteniendo mejores resultados en la concreción de su agenda gubernamental, mientras que el segundo se refiere a que la atomización de las demandas sociales posibilitaría que la asignación presupuestal fuese mucho más clara y precisa, eficientizando y maximizando los recursos públicos disponibles para cada gobierno municipal, descentralizando así las responsabilidades de gasto en beneficio de las comunidades comprendidas en cada ayuntamiento.

## CONCLUSIONES

La importancia de la aportación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en el estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Marco del Nuevo Federalismo reside en el tratamiento especializado de la actividad fiscal del Estado; es importante mencionar que aunque la presente investigación aborda fundamentalmente el aspecto distributivo de los ingresos gubernamentales federales entre sus tres niveles de gobierno no pasa por desapercibido los procesos de recaudación, manejo y administración de los recursos fiscales, así como tampoco deja fuera el contexto político, social y económico por el que atraviesan las decisiones gubernamentales en la materia.

Consideramos que el Licenciado en Administración Pública debe siempre aplicar sus conocimientos y capacidades para diagnosticar y pronosticar objetivamente las decisiones y procesos de gobierno que éste efectúa o debe efectuar ante una problemática o hecho específico, obligando a que este proceso conlleve al arreglo o solución plena de las demandas ciudadanas y de las propias necesidades de la administración gubernamental.

Si la administración pública se define como el gobierno en acción, el estudio de la acción gubernamental en materia fiscal es objeto de estudio de la propia administración pública. Identificar las fallas eventuales o sistémicas que se suscitan en el quehacer gubernamental con objeto de eliminarlas y mejorar así el rendimiento, la eficacia y la calidad de las acciones de gobierno constituye, sin duda, la prioridad fundamental de nuestra ciencia.

La hipótesis presentada al inicio de la investigación se cumple dados los siguientes elementos:

Hemos aludido a que los principios de eficiencia y equidad fiscal que comprende el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han visto limitados debido a una tradicional política fiscal centralista:

El federalismo mexicano se ha caracterizado por una excesiva centralización tanto del poder público como de los recursos, funciones, responsabilidades y facultades por parte del gobierno federal en relación con los gobiernos subnacionales, provocando con ello una aguda dilatación en la toma de decisiones, una situación financiera desfavorable para las haciendas públicas estatales y municipales, una subordinación de los poderes públicos locales hacia el centro y un deterioro considerable de los niveles de vida de los ciudadanos. Dicha centralización ha sido el resultado de procesos históricos en que la unidad nacional corría fuertes riesgos de iniciar un proceso separatista y en donde la institucionalización de un poder hegemónico en la figura presidencial ha constituido un elemento característico de nuestra historia. Las repercusiones de dicha centralización en el renglón de las relaciones fiscales intergubernamentales se visualizan por la alta dependencia financiera que del gobierno federal poseen tanto las entidades federativas como las municipalidades; la baja participación que de los rendimientos fiscales son objeto éstas, han puesto en una grave situación financiera a un porcentaje muy significativo de las regiones del país. Mientras que el problema se agudiza debido a que los rubros de desarrollo económico y social se encuentran sumergidos en una crisis generalizada. Ello no sólo ha originado que las fuentes de ingresos y de apoyo con los que cuenta cada entidad federativa y municipal se vea limitada para ejercer las funciones que a cada una de ellas corresponde, sino también que dichas fuentes no sean suficientes ni adecuadas para cubrir las necesidades básicas de los gobiernos locales. En este sentido, es menester subrayar que los actuales criterios de las fórmulas del Sistema que distribuyen las participaciones federales son insuficientes para garantizar una verdadera equidad fiscal, dado que, como hemos visto, los tres criterios de distribución no garantizan un reparto equitativo.

Por su parte, otra de las deficiencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra directamente relacionada con las capacidades tributarias de los gobiernos estatales y municipales, es decir, se visualiza, por una parte, un porcentaje de participación muy bajo para dichos niveles de

gobierno (el 20% de la Recaudación Federal Participable), mientras que por otra, una reducida capacidad de allegarse de recursos propios. Como se señaló en la investigación, las potestades tributarias estatales y municipales son insuficientes para remontar los fuertes déficits operacionales que registran la mayoría de ellos.

Es menester señalar que otro de los elementos adversos del Sistema se encuentra relacionado con las diferencias en relación a la capacidad técnica y administrativa entre las entidades federativas así como de los grados de desarrollo económico que éstas presentan. Si uno de los criterios de distribución del Sistema premia el esfuerzo recaudatorio de las entidades, resulta entonces que aquellas entidades con menor grado de desarrollo administrativo y económico se encuentran en desventaja en relación con aquellos estados más prósperos, dado que su recaudación será necesariamente menor a la del estándar nacional; así, su participación en la distribución mediante este criterio será también escasa en relación al estándar nacional.

Por su parte, el hecho de haber señalado en la hipótesis la existencia de una limitación en la consecución plena de los objetivos y principios del Sistema (eficiencia y equidad fiscal), no significó desacreditar al propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que es necesario destacar los siguientes aspectos:

Uno de los factores más importantes con los que cuenta el Sistema se refiere a la participación ordenada con que interactúan los tres niveles de gobierno en el desarrollo de las funciones fiscales. La coordinación fiscal ha constituido la herramienta que posibilita la adecuación del reparto de las competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno; ello ha contribuido a gravar y recaudar una parte importante de la riqueza nacional generada; además ha contribuido a ordenar las transacciones de los diversos y diferenciados mercados internos nacionales.

Los factores inmediatos que deben ser reforzados dentro del Sistema y más específicamente dentro de las relaciones fiscales intergubernamentales son:

1) Los ingresos: que como bien es sabido, las finanzas públicas del gobierno en general atraviesan por una fuerte crisis que se manifiesta en una constante escasez de recursos públicos, por lo que los procesos de recaudación y fiscalización de las obligaciones de los contribuyentes deben reforzarse y apuntalarse mediante la participación eficiente y ordenada de cada uno de los tres niveles de gobierno, mediante una distribución de funciones que tenga como criterio principal las capacidades reales (tanto técnicas como administrativas) de cada uno de los participantes a fin de que las tareas encomendadas puedan ser cumplidas cabalmente en beneficio del quehacer gubernamental propiamente dicho.

2) La distribución de las participaciones: en este renglón se deberá subsanar la hasta ahora existente centralización de recursos en manos del gobierno federal para poder descentralizar el ingreso hacia los gobiernos de las entidades federativas y de las municipalidades, contemplando, irrevocablemente, que este proceso de descentralización requiere de esquemas paulatinos tanto de liberalización de recursos como de adaptación y absorción de las nuevas responsabilidades con las que contarán los estados y los municipios a lo largo del proceso, ello con objeto de evitar posibles alteraciones en la inserción de un esquema fiscal más participativo y responsable.

3) El gasto público: La ineficiente e insuficiente capacidad local para planear, programar y ejecutar objetiva, oportuna y eficientemente los presupuestos asignados, así como la alta discrecionalidad con la que cuentan los gobiernos locales en materia de finanzas (siendo ellos quienes determinan los montos designados a cada ayuntamiento sin contar con una base legal sólida que determine la forma y fórmulas por las cuales debe llevarse este proceso), aunada a la centralización e inmisción política y económica del gobierno federal hacia estados y municipios, hacen del proceso del manejo del gasto una actividad que no cumple cabalmente sus cometidos, es decir, la falta de planeación y la baja capacidad administrativa y financiera de los gobiernos locales ha fomentado que el desarrollo de las localidades, estados y regiones se encuentre en un estado de letargo alarmante.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actualmente se encuentra en un proceso permanente de cambio, ajuste y adecuación como resultado de las presiones que hasta ahora han ido realizando los gobiernos estatales y municipales, sirviendo de sustento y vigorizando sus demandas la propia administración federal encabezada por el Presidente de la República a través de un programa de gobierno que contempla la inserción de un Nuevo Federalismo y que hasta hace muy poco logró poseer un documento oficial que enmarcara y dictara tanto los objetivos como las líneas de acción que deberán conseguirse, documento denominado Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Dicho Programa, aunque contempla un cambio de denominación del propio sistema para nombrarlo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, a juicio propio concede una reestructuración sustantiva de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, además, hay que reconocer que su diagnóstico en cuanto a necesidades de cambio y redistribución de las competencias tributarias en favor de los estados y de los municipios constituye un elemento singular en esta materia, esto es, el pleno reconocimiento de las fallas sistémicas y de las insuficiencias que dichas relaciones presentan por parte del gobierno federal.

Así, la segunda parte de nuestra hipótesis aseveró que el apuntalamiento inmediato de la descentralización era el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Ciertamente el Programa pretende apostar a la descentralización de recursos, funciones y responsabilidades con objeto de efficientizar la acción gubernamental. Uno de los logros más importantes del Programa se refiere a que la constitución del Fondo General de Participaciones se incremento al 20% de la Recaudación Federal Participable. Cabe señalar que la descentralización lleva consigo, indivisiblemente, un nuevo arreglo tanto del ejercicio del poder público como de la relación que existe entre la división de poderes en los niveles federal, estatal y municipal, de allí que el propio Programa considere una redistribución de facultades (traducidas en nuevas potestades fiscales), recursos (traducida en un mayor porcentaje de participación) y responsabilidades (traducida en un mayor campo de acción para



los gobiernos estatales y municipales, considerando a un mismo tiempo la captación de recursos para hacer frente a estas nuevas tareas) del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.

Por su parte, las perspectivas del Sistema son alentadoras en varios sentidos: el primero y el más importante es el reclamo estatal y municipal por ampliar su participación dentro del mismo, aunado a la disponibilidad expresa del gobierno federal de descentralizar; el segundo elemento se refiere al análisis y diagnóstico realizado en torno a los déficits operacionales que presentan los gobiernos subnacionales con objeto de alentar sus capacidades financieras a través de la mejor capacitación de las autoridades hacendarias; y, tercero, la decisión de considerar integralmente las interrelaciones que cada uno de los elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal posee con los demás, es decir contemplar los aspectos de ingreso, distribución y participaciones, manejo y gasto, y, deuda pública desde una visión global y con criterio concomitante.

Por su parte, debe garantizarse que la integración de un nuevo modelo de coordinación que tenga como fundamento la distribución de mayores potestades fiscales a los gobiernos subnacionales sea asimilado plenamente por éstos a partir del otorgamiento de una capacitación a los funcionarios fiscales, acompañándola con un fortalecimiento de las capacidades administrativas de cada entidad o municipio.

Apostar a la descentralización significa apostar al desdoblamiento de la acción gubernamental en todos sus niveles; a conceder mayores márgenes de acción a los gobiernos estatales y municipales; a posibilitar la toma de decisiones inmediatas a los gobiernos subnacionales, a eficientizar la función pública en los tres niveles de gobierno. Implica redistribuir el poder político, modificando el tradicional y agobiante centralismo. Significa también posibilitar la instauración plena de una política fiscal dinámica, participativa, eficiente y eficaz, que contribuya al fortalecimiento de las finanzas

públicas estatales y municipales en general y al reforzamiento y mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en lo particular.

ANEXO 1. LEY DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO I

De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.

1995	1996	1997
<p>ARTICULO 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.</p> <p>Cuando en esta Ley se utilice la expresión "Entidades", ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal que establece esta Ley.</p> <p>Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.</p>	<p>ARTICULO 1o. BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>ARTICULO 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.</p> <p>La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.</p> <p>No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.</p> <p>Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas Entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.</p>	<p>ARTICULO 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.</p> <p>Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas Entidades que hubieran celebrado convenios de</p>	<p>BIS.</p> <p>Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades.</p>

<p>El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:</p> <p>I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.</p> <p>II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.</p> <p>III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.</p> <p>El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convergan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.</p>	<p>colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley.</p>	<p>que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</p>
--	---	---

<p>También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las Entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada Entidad, respecto al 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.</p> <p>Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada Entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.</p> <p>Las Entidades Federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p> <p>ARTICULO 2o-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:</p>	<p>Las Entidades Federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p> <p>ARTICULO 2o.A. BIS.</p>	<p>Las Entidades Federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p> <p>Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p> <p>BIS.</p>
---	---	---

<p>I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, en la forma siguiente:</p> <p>0.136% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la Entidad Federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p> <p>La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:</p> $CCIT = Bi / TB$ <p>Donde:</p> <p>CCIT es el coeficiente de participación de los Municipios colindantes y en el año para el que se efectúa el cálculo.</p> <p>TB es la suma de Bi- i es cada entidad.</p> $Bi = (CCIT-1) (IPDAT-1) / IPDAT-2$ <p>Donde:</p> <p>CCIT-1 = Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.</p>	<p>0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p>	
--	--	--

IPDAIT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAIT-2 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.- 1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, en la siguiente forma:

a) El 0.36% del mismo, conforme a lo siguiente:

1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley

ARTICULO 3o.- La cantidad que a cada Entidad Federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

CP = Bi/TB

Donde:

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

ARTICULO 3o. BIS.

BIS.

<p>CP = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.</p> <p>TB= Suma de Bi</p> <p>i = cada Entidad Federativa</p> <p>B= CP(IA)<sub>i</sub>-1</p> <p>CP= Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.</p> <p>IA= Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.</p> <p>IA= Impuestos asignables de la Entidad y en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.</p> <p>Los impuestos asignables a que se refiere este artículo son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.</p> <p>INEXISTENTE</p>	<p>Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.</p> <p>ARTICULO 3o.-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:</p> <p>Y. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., alcohol y bebidas alcohólicas.</p> <p>II. El 3% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.</p> <p>Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. De esta Ley.</p> <p>Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.</p>	<p>Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.</p> <p>BIS.</p>
---	---	--



ARTICULO 4o.- Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 50% de dicha reserva será distribuida cuatrimestralmente y el 50% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos

2o. y 2o. A, fracción III, inciso a) de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. La reserva se distribuirá para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la recaudación federal participable.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la Entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada Entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la Entidad. En el conjunto de participaciones a los Municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o.-A de esta Ley.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las Entidades Federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o-A fracción III, inciso a), subinciso 2, e inciso b) de esta Ley.

El monto en que la Entidad Federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le

ARTICULO 4o.- Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o-A, fracción III, inciso b), de esta Ley.

BIS.

<p>hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la Entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la Entidad que se vea menos afectada hacia aquélla más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.</p> <p>ARTICULO 5o.- Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o., 2o-A y 3o. Se harán para todas las Entidades Federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las Entidades que dejan de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>ARTICULO 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.</p> <p>La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>Los Municipios recibirán como mínimo el 20% del incentivo que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.</p> <p>Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus Municipios.</p>	<p>ARTICULO 5o.- BIS.</p> <p>ARTICULO 6o. BIS.</p>	<p>BIS.</p> <p>BIS.</p> <p>Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de esta Ley.</p>
---	--	--

<p>ARTICULO 7o. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren las fracciones I y III, incisos a) y b), del artículo 2o-A de esta Ley.</p> <p>Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.</p> <p>Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.</p> <p>A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, ésta determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.</p> <p>Durante los primeros meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en las fracciones I y III, incisos a) y b), del artículo 2o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.</p> <p>ARTICULO 8o. Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y cobro, que hubieran efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales</p>	<p>ARTICULO 7o. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.</p> <p>Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.</p> <p>ARTICULO 8o. Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieran efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales</p>	<p>BIS.</p> <p>BIS.</p>
--	--	-------------------------

<p>La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.</p> <p>ARTICULO 9o. Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones de Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.</p> <p>Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.</p> <p>No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos.</p>	<p>ARTICULO 9o.BIS.</p> <p>Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.</p> <p>No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.</p> <p>El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.</p>	<p>BIS.</p>
--	---	-------------

<p>En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.</p> <p>ARTICULO 90-A.- La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación a los fondos mencionados se hará en montos iguales por la Federación, Estado y Municipio sin que la aportación de la primera pueda exceder de un 10% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.</b></p> <p>ARTICULO 10.- Los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura.</p> <p>También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.</p>	<p>ARTICULO 90-A.- La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación Federal se distribuirá en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.</p> <p>ARTICULO 10.- BIS.</p>	<p>BIS.</p> <p>BIS.</p>
--	---	-------------------------

<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se trate, ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual el Estado se adhiere; del acto por el que se separe del sistema; y de los acuerdos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efecto a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.</p> <p>La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.</p> <p>El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p> <p>Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere en inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.</p> <p>ARTICULO 10-A.- Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:</p> <p>I.- Licencias, autorizaciones previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:</p> <p>a) Licencias de construcción.</p> <p>b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.</p> <p>c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.</p>	<p>ARTICULO 10-A.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
---	-----------------------------	-------------

<p>d) Licencias para conducir vehículos.</p> <p>e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.</p> <p>II.- Registros o cualquier acto relacionados con los mismos, a excepción de los siguientes:</p> <p>a) Registro Civil</p> <p>b) Registro de la Propiedad y del Comercio.</p> <p>III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.</p> <p>IV.- Actos de inspección y vigilancia.</p> <p>Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al e) de la fracción I y la fracción III.</p> <p>Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.</p> <p>En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir</p>	<p>f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enagenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectuen total o parcialmente con el público en general.</p> <p>g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.</p> <p>III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios. Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.</p>	
---	---	--

licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.

ARTICULO 10-B.- Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha.

ARTICULO 10-B. BIS

BIS.



<p>En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley.</p>		
<p>ARTICULO 11.- Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente o de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la Entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la Entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la Entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la Entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.</p>	<p>ARTICULO 11. BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una Entidad, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo General de Participaciones en el siguiente año, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 2o. de esta Ley.</p>		
<p>ARTICULO 11-A.- Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>ARTICULO 11-A.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos</p>		

<p>efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.</p> <p>El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:</p> <p>I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la Entidad de que se trate.</p> <p>II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.</p> <p>III.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibe el dictamen a que se refiere la fracción anterior.</p> <p>IV.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la Entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.</p> <p>La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso.</p> <p>Las Entidades Federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta Ley.</p> <p>ARTICULO 12.- El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar aherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.</p> <p>El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la</p>	<p>ARTICULO 12.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
---	---------------------------	-------------

<p>Federación de la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las documentales de que disponga el Estado.</p> <p>Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan pruebas, acompañando las documentales de que dispongan.</p> <p>Al admitirse la demanda se señalará la fecha para la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes y, dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado con la demanda o contestación. En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo.</p> <p>Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos de fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO III.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.</b></p> <p><b>ARTICULO 13.-</b> El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en</p>	<p>En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>ARTICULO 13.- BIS.</b></p>	<p><b>BIS.</b></p>
--	--	--------------------

<p>materia de administración de ingresos federal, que comprenderán las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.</p> <p>En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.</p> <p>La Federación o el Estado podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá sus efectos conforme al párrafo anterior.</p> <p>El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, en las materias a que este precepto se refiere. Las facultades que se otorguen al Departamento del Distrito Federal serán ejercidas por las autoridades fiscales del mismo.</p> <p>En los convenios y en el acuerdo señalado en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.</p> <p>ARTICULO 14.- Las autoridades fiscales de las Entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las Entidades y a sus Municipios los criterios generales de la interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.</p>	<p>En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>ARTICULO 14.-BIS</p>	<p>BIS.</p>
--	---	-------------

ARTICULO 15.- La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2o. y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Las Entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de este impuesto.

establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la Entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.

#### CAPITULO IV

##### De los Organismos en Materia de Coordinación.

ARTICULO 16.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

ARTICULO 15.-BIS

BIS.

Las Entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos, o en ambos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.

ARTICULO 16.- BIS.

BIS.

<p>La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que el Congreso determine.</p>		
<p>ARTICULO 17.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada Entidad. La Reunión, será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la Entidad en que ésta se lleve a cabo.</p>	<p>ARTICULO 17.-BIS</p>	<p>BIS.</p>
<p>El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las Entidades por la persona que al efecto designen.</p>		
<p>ARTICULO 18.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar de territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>	<p>ARTICULO 18.-BIS</p>	<p>BIS.</p>
<p>En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.</p>		
<p>ARTICULO 19.- Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:</p>	<p>ARTICULO 19.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.</p>		
<p>II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.</p>		
<p>III.- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.</p>		

<p>IV.- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p> <p>ARTICULO 20.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I.- Estará formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>II.- Las Entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.</p> <p>III.- Las Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:</p> <p>GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.</p> <p>GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.</p> <p>GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.</p> <p>GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.</p> <p>GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.</p> <p>GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.</p> <p>GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.</p>	<p>ARTICULO 20.-BIS</p>	<p>BIS.</p>
---	-------------------------	-------------

<p>IV.- Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto que sean elegidas las que deban sustituirlas.</p> <p>V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.</p> <p>ARTICULO 21.- Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:</p> <p>I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.</p> <p>II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p> <p>III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.</p> <p>IV.- Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.</p> <p>V.- Formular dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.</p> <p>VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.</p>	<p>ARTICULO 21.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
--	---------------------------	-------------



<p>ARTICULO 22.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con las siguientes funciones:</p> <p>I.- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p> <p>II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.</p> <p>III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.</p> <p>IV.- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.</p> <p>VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.</p> <p>VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.</p> <p>VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p>	<p>ARTICULO 22.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.</p> <p>ARTICULO 23.- Los órganos del Instituto al que se refiere el artículo anterior, serán:</p> <p>I.- El director general, que tendrá la representación del mismo.</p> <p>II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto; La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.</p> <p>III.- El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>	<p>ARTICULO 23.- BIS.</p>	<p>BIS.</p>
<p>ARTICULO 24.- La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>	<p>ARTICULO 24.-BIS</p>	<p>BIS.</p>

## ANEXO 2.

CONVENIO de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la "Secretaría", representada por su titular el C. Dr. Guillermo Ortiz Martínez y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, al que en lo sucesivo se denominará el "Estado", representado por los CC. Lic. César Camacho Quroz, Lic. Héctor Jiménez González y Lic. José Luis Acevedo Valenzuela, en su carácter de Gobernador, Secretario General de Gobierno y Secretario de Finanzas y Planeación del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6o. fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación

Fiscal; y en la legislación estatal, en los artículos: 4 y 77 fracciones I, III y XXIII de la Constitución Política del Estado de México; 5, 7, 23 y 24 fracciones III y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; 1, 2, y 10 del Código Fiscal del Estado; 1, 2 y 5 del Código Fiscal Municipal del Estado; 63 de la Ley de Hacienda del Estado y 146 de la Ley de Hacienda Municipal del propio Estado, y

### CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la nación y establece las bases para la integración y funcionamiento de la planeación nacional, como instrumento para lograr el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes otorgan al Estado como rector de la vida económica, social, política y cultural del país.

Que dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar y calcular los ingresos públicos tomando en cuenta las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario federal y que un marco jurídico adecuado permitirá el cumplimiento de los objetivos y prioridades para que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los programas que contiene, se realicen de manera efectiva, reconociendo, en todo momento que los cambios que imperan al presente, pueden obligar su modificación y actualización.

Que el Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los Estados y los Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, por lo que impulsar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, tiene el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Que en el marco del pacto federal, entendido éste como una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todas las entidades, el Plan Nacional de Desarrollo identifica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un instrumento clave del federalismo, dinámico y perfectible, a través de una transformación y actualización permanente, basada en la realidad, mediante un proceso de examen, evaluación y modificación tanto en materia legislativa como en administración.

Que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa ha sido objeto de estrategia y redefinición de cuencas y responsabilidades de las entidades federativas, Municipios y el Gobierno Federal, por esta razón han sido celebrados convenios y anexos que a su vez han sido substituidos por otros en los que las labores específicas a realizar son el resultado de las políticas nacionales.

Que lo anterior significa también, que las entidades y sus Municipios no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, sino que son parte actuante de la administración tributaria nacional, pues de ellas depende también en forma esencial la mejora en los sistemas de administración de los conceptos denominados ingresos coordinados, siendo algunos tan importantes como el impuesto al valor agregado.

Que el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas es congruente con las directrices de la Planeación Nacional y las enseñanzas y experiencias acumuladas en la operación de los convenios de colaboración administrativa y sus anexos han demostrado un desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y Municipios, lo cual ha hecho posible el incremento de los recursos a los tres niveles de gobierno.

Que la firma de un convenio en el que además de continuar con las facultades delegadas a los Estados, éstos se amplíen, obedece a la necesidad de instrumentar y darle aplicación al contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que se establece que "debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales".

Que por lo anteriormente expuesto, se hace necesaria la concertación de un nuevo convenio de colaboración administrativa entre la Federación y el Estado en el que se incluyan nuevas facultades y responsabilidades como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia del impuesto al valor agregado sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo un programa coordinado, que se denominará "fiscalización concurrente".

Que igualmente el Estado, podrá realizar actos de comprobación del impuesto sobre la renta e impuesto al activo, simultáneamente con la revisión al impuesto al valor agregado, con las excepciones que en el propio convenio se establecen.

Que asimismo, son delegadas al Estado facultades en materia del impuesto especial sobre producción y servicios, tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, en los mismos términos que se establecen para el impuesto al valor agregado.

Que como consecuencia de dicha delegación en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y especial sobre producción y servicios, el Estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverá sobre los recursos administrativos, en los términos del Código Fiscal de la Federación cuando éstos se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el Estado y que tratándose de la intervención en juicio, el Gobierno Federal ha considerado conveniente que el Estado asuma la defensa de las resoluciones que él mismo haya emitido en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la intervención que a la Secretaría corresponda.

Que por otra parte, el Estado se obliga a cumplir las metas fijadas en el convenio en materia de verificación del padrón de contribuyentes y en caso contrario le serán aplicables los descuentos correspondientes, cuyas cantidades una vez descontadas de sus participaciones o incentivos, serán distribuidas al resto de las entidades que hayan cumplido con sus metas, de conformidad con la fórmula establecida basada en excedentes de contribuyentes verificados.

Que también es de resaltar que, en apoyo a la presencia fiscal, se ampliarán las facultades del Estado en la función recaudatoria de algunos ingresos coordinados y sus accesorios. Estos serán recibidos en las instituciones de crédito autorizadas por la entidad o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado, se autoliquidaran y, en su caso, reintegrarán a la Tesorería de la Federación lo correspondiente. De esta manera, se liga el esfuerzo recaudatorio con la obtención de recursos inmediatos.

Que igualmente, se incluye la obligación del Estado de continuar con la integración y actualización de un registro estatal vehicular, independientemente de que el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos sea del orden federal o estatal. Este instrumento de control protege por una parte, la integración de la industria automotriz nacional y, por otra, facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales en esta materia y constituye fuente de información, tanto en el ámbito tributario como en otras instancias gubernamentales.

Que por otra parte, las entidades federativas continuarán con las facultades delegadas en materia aduanera, sobre vehículos de procedencia extranjera de ilegal estancia o tenencia en el país.

Que en lo que respecta a incentivos económicos a recibir por el Estado y sus Municipios, además de los conceptos por los que hasta la fecha ha percibido, se incluyen expresamente los correspondientes a: los impuestos sobre la renta y al activo; en el impuesto al valor agregado: 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal; 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente; en el impuesto especial sobre producción y servicios: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios. Asimismo, el incremento del 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y del 65% al 80%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.

Que en materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto automóviles deportivos y/o de lujo, el Estado percibirá el 100% de los vehículos embargados precautionariamente por él u otros con un valor equivalente, una vez que hayan sido adjudicados al fisco federal. Además para el caso de que los vehículos se encuentren inutilizados permanentemente para la circulación, la entidad podrá enajenarlos y percibirá el 95% del producto neto de dicha enajenación.

Que toda vez que la administración de los ingresos federales a que este Convenio se contrae, serán realizados por el Estado y sus Municipios, es indispensable que la programación, normatividad y evaluación de estas tareas esté en manos del Gobierno Federal y que ello garantice la uniformidad de los sistemas en todo el país, respecto del sentido y alcance de las normas tributarias para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de las autoridades fiscales y para que se establezcan las bases de operación con la necesaria uniformidad y asimismo se evalúe la eficiencia en el manejo de los ingresos federales operados por el Estado, siempre dentro de un marco de respeto a las autoridades estatales competentes en materia fiscal. Las entidades federativas podrán formular propuestas sobre la determinación de sus metas y de los actos de fiscalización para la programación conjunta.

Que el sistema de compensación de fondos y rendición de la cuenta comprobada requiere un procedimiento que perfeccione al que actualmente se sigue.

Que por lo que anterior, la Secretaría y el Estado, acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes

## CLAUSULAS:

### SECCION I

#### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El objetivo del presente Convenio es que las funciones de administración de los ingresos federales, que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte del Estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

SEGUNDA.- La Secretaría y el Estado convienen coordinarse en:

I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que en este Convenio se establecen expresamente, en las cláusulas séptima y octava.

II. Impuesto sobre la renta e impuesto al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula novena.

V. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico y las participables con terceros, así como las impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima.

VI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

a). Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimoprimera.

b). La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 (fracción V) del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimosegunda.

c). Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, en los términos de la cláusula decimotercera.

**TERCERA.-** La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este Convenio se efectuarán por el Estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este Convenio.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquellos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este Convenio.

**CUARTA.-** Las facultades de la Secretaría, que conforme a este Convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales.

A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales del propio Estado, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente Convenio, en relación con contribuciones locales.

Mediante pacto expreso con la Secretaría, el Estado, por conducto de sus Municipios, podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se le confieren en este Convenio.

Para el ejercicio de las facultades conferidas, la Secretaría y el Estado convienen en que éste las ejerza, en los términos de la legislación federal aplicable.

**QUINTA.-** El Estado informará en todos los casos a la Secretaría, a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier delito fiscal federal de que se tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en materia de este Convenio, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables.

Tratándose de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, el Estado deberá acordar los casos con la Secretaría, por conducto de la administración local de auditoría fiscal territorialmente competente.

**SEXTA.-** El Estado y la Secretaría se suministrarán recíprocamente la información que recueran, respecto de ingresos y actividades coordinadas.

La Secretaría permitirá la conexión de los equipos de cómputo del Estado a sus sistemas de información, así como el Estado a la Secretaría, a fin de que cuenten con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

## SECCION II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES

**SEPTIMA.-** Respecto del impuesto al valor agregado en el ejercicio de las facultades de comprobación, el Estado tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente. Estas mismas facultades las podrá ejercer el Estado respecto del impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, simultáneamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

Quedan excluidos del ejercicio de las facultades en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al activo previstas en esta cláusula, los siguientes contribuyentes:

a). Los que integran el sistema financiero a que se refiere el último párrafo de la fracción III del artículo 7o.-B de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

b). Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización de la Secretaría para operar como controladoras y las controladas, en los términos del Capítulo IV del Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

c). Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la Federación, sujetas a control presupuestal.

También quedan excluidos las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la Secretaría.

Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios, dichas facultades sólo se ejercerán por el Estado en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

La Secretaría, por conducto de la Administración General de Recaudación, proporcionará al Estado mensualmente, información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.

El Estado ejercerá además, las siguientes facultades:

I. En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas:

a). Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Estado, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca, derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la legislación fiscal federal aplicable.

b). Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, que conforme a este Convenio correspondan aplicar a las autoridades fiscales del Estado.

c). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos.

d). Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen con motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula.

II. En materia de recaudación.

a). Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.

b). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios que se generen con motivo de los actos a que se refiere esta fracción y la anterior de la presente cláusula.

Las cantidades que correspondan al Estado, como resultado de las acciones en materia de fiscalización de estos impuestos, serán pagadas en las instituciones de crédito que al efecto autorice el mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado.

III. En materia de autorizaciones, el Estado otorgará las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades con garantía del interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de recursos administrativos, el Estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en relación con actos o resoluciones del propio Estado, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este Convenio.

V. En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para estos efectos, el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le soliciten.

El Estado informará periódicamente a la Secretaría, de acuerdo con los lineamientos que al efecto señale la propia Secretaría, la situación en que se encuentren los juicios en que haya intervenido; y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos.

OCTAVA.- En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de esta fracción, se considera padrón de contribuyentes, el registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere esta cláusula, así como en las demás contribuciones federales que regule la Secretaría.

II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría, previamente concertado con el Estado.

III. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

IV. Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el Estado. Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se realicen a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

NOVENA.- El registro y control de vehículos, excepto aeronaves, así como las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, que se señalan en las fracciones siguientes, se ejercerán por el Estado. Para la administración del citado impuesto, el Estado ejercerá las funciones inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

Tratándose de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren en el territorio del Estado, las facultades de la Secretaría en materia aduanera se otorgan al mismo en forma expresa y limitativa en la cláusula decimotercera de presente Convenio.

I. En materia de registro y control vehicular, excepto aeronaves, el Estado establecerá el registro estatal vehicular, relativo a los vehículos que les expida placas de circulación en su jurisdicción territorial y lo mantendrá actualizado para su integración al Sistema Integral de Información Tributaria.

Para control y vigilancia del registro, el Estado ejercerá por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades:

- a). Efectuar los trámites de inscripción, bajas, cambios y rectificaciones que procedan en el registro, conforme a las reglas generales que expida la Secretaría.
- b). Realizar actos de verificación y comprobación para mantener actualizado el registro del Estado, conforme a los lineamientos y normatividad correspondientes.
- c). Recibir y, en su caso, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentos que conforme a las diversas disposiciones legales aplicables deban presentarse.
- d). Diseñar y emitir los formatos para control vehicular y el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, los cuales deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:
  - Datos generales: Entidad Federativa, año fiscal que se cubre.
  - Datos del propietario: Nombre o razón social; registro federal de contribuyentes; domicilio, código postal.
  - Datos del vehículo: Marca; modelo; año modelo, número de cilindros; origen o procedencia; número de motor; número de chasis; número de placas.
- e). Informar a la Secretaría de los movimientos efectuados en el registro estatal vehicular y reponer dicho registro en su totalidad, conforme a los medios magnéticos y periodicidad que establezca la Secretaría.

II. En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.
- b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.
- c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.
- d). Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el mismo, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.
- e). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el impuesto y sus accesorios que él mismo determine.

III. En materia de devoluciones, compensaciones y pago a plazos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- a). Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.
- b). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de multas en relación con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- a). Imponer las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de este impuesto, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por el mismo.
- b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades que se señalan en esta cláusula e informar a la Secretaría sobre las infracciones de que tenga conocimiento en los demás casos.

V. En materia de recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el Estado tramitará y resolverá los relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este Convenio.

VI. En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para este efecto el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le solicite.

VII. En materia de consultas del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, el Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas le hagan los interesados individualmente, conforme a la normatividad emitida al efecto por la Secretaría.

DECIMA.- Tratándose de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, la Secretaría conviene con el Estado, en los términos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, en que éste efectuará a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique en el órgano de difusión oficial del Estado, las siguientes facultades:

I. Notificar las multas referidas, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otros, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, tratándose de infractores domiciliados en el Estado o, en su caso, en el Municipio de que se trate.

Sin embargo, respecto de las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al Municipio en donde se efectuó el pago sin importar el domicilio del infractor o, en su caso, al Estado.

La recaudación de las multas mencionadas se efectuará por el Municipio de que se trate o, en su caso, por el Estado, a través de sus oficinas recaudadoras.

II. Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

III. Autorizar el pago de las multas a que se refiere esta cláusula, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

El Estado podrá ejercer directamente las facultades a que se refiere esta cláusula.

DECIMOPRIMERA.- Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Estado ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual se estará a lo siguiente:

I. El Estado exigirá de los contribuyentes la presentación del documento respectivo en materia de

- a). Impuesto sobre la renta propio o retenido
- b). Impuesto al valor agregado
- c). Impuesto al activo
- d). Impuesto especial sobre producción y servicios, solo en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta

II. La Secretaría proporcionará al Estado los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales a efecto de que el Estado exija su cumplimiento.

III. El Estado ejercerá las siguientes facultades.

a). Emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios.

b). Notificar los requerimientos que se emitan y las demás resoluciones a que se refiere esta cláusula.

c). Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplírtos fuera de los plazos señalados en los mismos.

d). Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas.

e). Hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional, una cantidad igual a la que a éste corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota.

f). Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.

g). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios legales, que se generen con motivo de los actos a que se refieren los incisos c), d) y f) de esta fracción.

IV. En materia de recaudación, el Estado recibirá por conducto de las instituciones de crédito que autorice el mismo o de las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado, las declaraciones, las contribuciones y sus accesorios; asimismo, determinará y cobrará las diferencias que provengan de errores aritméticos.

V. El Estado autorizará el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

VI. El Estado proporcionará a la Secretaría, en la forma y términos que ésta señale en la normatividad que emita al respecto, la información sobre los resultados que obtenga con motivo de su actuación.

DECIMOSEGUNDA.- En relación con lo dispuesto en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría y el Estado convienen en que éste ejerza las siguientes facultades:

I. Verificar, a través de visitas de inspección, con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal en establecimientos o locales ubicados en el territorio del Estado, así como la expedición de comprobantes fiscales, de acuerdo con la normatividad emitida para tal efecto.

II. Imponer, notificar y cobrar las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, en relación con la facultad a que se refiere la fracción anterior. En su caso, el Estado las cobrará a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Las multas impuestas por el Estado se pagaran en las instituciones de crédito que al efecto autorice el mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado.

Para el ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula, la Secretaría proporcionará al Estado el padrón de los contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Para los efectos de evaluación, se estará a lo dispuesto en la cláusula octava, fracción IV, de este Convenio.

**DECIMOTERCERA.-** En materia de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en el territorio del Estado, éste tendrá a su cargo, por conducto de sus autoridades locales, las siguientes facultades y obligaciones:

I. Dar cumplimiento a los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera y sujetarse a la normatividad, lineamientos, políticas y criterios que para el efecto emita la Secretaría

II. Ordenar y realizar la verificación de la legal estancia en territorio nacional de los vehículos en circulación, procediendo, en su caso, al embargo precautorio de los mismos.

La Secretaría se reserva el derecho de establecer periodos en los cuales no se podrán ejercer las facultades delegadas en esta fracción.

III. Levantar el acta respectiva en caso de embargo precautorio y notificar al interesado el inicio del procedimiento que corresponda, el cual será tramitado y resuelto por la administración local de auditoría fiscal correspondiente, adscrita a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría.

IV. Poner a disposición de la administración local de auditoría fiscal competente los vehículos embargados, acompañando las actuaciones correspondientes, dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y ocho horas a partir del embargo. Los vehículos, excepto los depositos y de lujo, serán resguardados y custodiados por el Estado, hasta que cause ejecutoria la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Los vehículos embargados precautoriamente por el Estado que hayan sido adjudicados a favor del fisco federal, una vez que cause ejecutoria la resolución, éstos u otros con un valor equivalente, se entregarán a aquel, excepto automóviles deportivos y de lujo, siempre que sean destinados al ejercicio de sus funciones de derecho público, al de sus Municipios o de sus organismos descentralizados. Prevo aviso a la Secretaría, dichos vehículos también podrán ser intercambiados con otras entidades federativas para igual fin

Conforme a las políticas y lineamientos que fije la Secretaría, el Estado podrá enajenar los vehículos de que se trata, siempre que éstos estén inutilizados permanentemente para la circulación.

V. Dar el aviso correspondiente a la Secretaría, en caso de siniestro de vehículos adjudicados, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que este ocurra

VI. Vigilar la legal estancia en el país de vehículos de origen y procedencia extranjera, que circulen en su territorio; negar el otorgamiento de tarjeta, placas de circulación o cualquier otro documento que permita la circulación vehicular, y no aceptar el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en los casos en que no se acredite la legal estancia en el país de los vehículos en régimen de importación definitiva.

VII. Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de conocer los avances y evaluar las acciones realizadas por el Estado, procurando que estas sean celebradas en las mismas fechas y lugares que las referidas en la cláusula octava, fracción IV de este Convenio. Asimismo, se hará un seguimiento de dichas acciones, a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

### SECCIÓN III

#### DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS

**DECIMOCUARTA.-** El Estado percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio, los siguientes incentivos:

I. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

II. 100% de las multas que el mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

III. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado, cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.

IV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de ese impuesto y dicha omisión haya sido descubierta por el Estado.

V. 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación.

VI. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen



VII. Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula octava, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el Estado. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes a que se refiere esta fracción, éstos serán descontados por la Secretaría de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las entidades federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón de contribuyentes, en razón directa al número de contribuyentes excedente del programa a que se refiere la fracción I de la cláusula octava de este Convenio; la distribución se hará conforme a la siguiente fórmula:

a). Se sumarán los contribuyentes que se hayan revisado adicionalmente a las metas de todas las entidades federativas.

b). Se sumarán los importes de los descuentos de todas las entidades, para integrar el fondo de premiación.

c). Se dividirá el fondo de premiación entre el total de contribuyentes revisados, excedentes de la meta, para obtener el valor de premiación por cada contribuyente excedente.

d). El valor de premiación por cada contribuyente excedente, se multiplicará por el número de contribuyentes que haya revisado en exceso cada entidad. El resultado será el importe del incentivo de cada entidad.

El 50% restante corresponderá a la Federación.

VIII. 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

IX. 98% de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales a que se refiere la cláusula décima, de cuya cantidad se destinará como incentivo un 90% a sus Municipios, siempre y cuando éstos efectúen la recaudación. El 2% restante corresponderá a la Federación.

X. Por la realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la cláusula decimoprimerá de este Convenio:

a). 50% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Estado, con motivo de los requerimientos formulados por el mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación.

b). 100% de las multas que el mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

c). 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

d). 80% de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150 fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula decimoprimerá de este Convenio. El 20% restante corresponderá a la Federación.

XI. 100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.

XII. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.

XIII. 95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV de la cláusula decimotercera de este Convenio. El 5% restante corresponderá a la Federación.

XIV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere la cláusula decimotercera de este Convenio.

XV. Cuando el Estado otorgue la documentación a que se refiere la fracción V de la cláusula decimotercera de este Convenio a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la

Secretaría hará de su conocimiento la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado en términos de ley, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta cláusula, sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Estado dos o más de los incentivos a que se refiere esta cláusula en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.

Cuando los créditos determinados por el Estado hayan sido pagados mediante compensación, éste percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de fiscalización, siempre que aquélla sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

El Estado percibirá los incentivos que le correspondan conforme a esta cláusula, cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal.

**SECCION IV**  
**DEL SISTEMA DE COMPENSACION DE FONDOS Y DE LA RENDICION DE CUENTA MENSUAL**  
**COMPROBADA DE INGRESOS COORDINADOS**

**DECIMOQUINTA.** - El Estado, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, enterará a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, a través de sus corresponsales, o bien de una institución bancaria que la propia Tesorería autorice, mediante abono a la cuenta que le sea comunicada, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior, una vez que se haya descontado el 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, incluyendo recargos y multas recaudados por el Estado en el periodo referido, así como el monto de los otros incentivos que le corresponden, en los términos de la cláusula decimocuarta de este Convenio y que sean recaudados directamente por él.

**DECIMOSEXTA.** - El Estado rendirá a la Secretaría, por conducto de la administración regional de recaudación o, en su caso, de la administración local de recaudación respectiva, a más tardar el 10 de cada mes o día hábil siguiente, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Esta incluirá los resultados de lo recibido al último día hábil de cada mes.

El Estado enviará a la administración local de recaudación respectiva, cifras preliminares dentro de los primeros 5 días de cada mes.

**DECIMOSEPTIMA.** - Los Municipios, en su caso, rendirán al Estado, dentro de los primeros 5 días del mes siguiente a aquél en que se efectuó la recaudación, cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial proveniente de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios. El Estado incluirá los resultados del cobro en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que formule a la Secretaría y enterará a la Federación el 2% de todo lo recaudado en la entidad por este concepto.

El Estado presentará a la Secretaría cada dos meses, informes y estados comparativos de cartera pendiente de cobro de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y el resumen anual correspondiente.

En lo aquí no previsto, el Estado se ajustará a los sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos y valores propiedad de la Federación o al cuidado de la misma, así como a los relativos en materia de rendición de la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados a que se refiere el presente Convenio. La Secretaría intervendrá en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, en los términos de las disposiciones respectivas.

**DECIMOCTAVA.** - La Secretaría, a través de la Tesorería de la Federación, cubrirá mensualmente al Estado los anticipos a cuenta de participaciones en los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, de la siguiente manera:

I. A más tardar, el día hábil siguiente del periodo de recaudación del impuesto al valor agregado, una cantidad que se calculará mediante la aplicación, a todas las entidades federativas, de un coeficiente determinado por la Secretaría y referido en la cláusula cuarta de las transitorias de este Convenio aplicado a las participaciones que le correspondieron al Estado en el mes inmediato anterior al del cálculo del anticipo, en los fondos antes citados.

II. A más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, se efectuará la compensación entre las participaciones provisionales del mes y el anticipo del mes inmediato anterior a que se refiere la fracción I de

esta cláusula, con la finalidad de determinar los saldos correspondientes. El entero a la Tesorería de la Federación de los saldos a cargo del Estado se realizará de acuerdo con lo establecido en la cláusula decimoquinta.

**DECIMONOVENA.** - La Secretaría y el Estado convienen en compensar mensualmente los créditos y adeudos, que deriven de las cláusulas anteriores.

Para estos efectos, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, la Secretaría entregará al Estado la constancia de participaciones del mes corriente y éste proporcionará a la Tesorería de la Federación la constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior. Si de la confrontación de ambos documentos, el Estado resulta deudor de la Federación, le remitirá a la Federación el original del recibo de entero por la diferencia resultante al Banco de México a través de sus corresponsales, o institución bancaria autorizada por la Tesorería de la Federación, por el abono en la cuenta establecida para tal fin en los términos de la cláusula decimoquinta.

Si la Federación resulta deudora neta del Estado, le enterará al Estado en el lapso restante del mes, la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación.

**SECCION V**  
**DE LAS FACULTADES RESERVADAS A LA SECRETARIA**

**VIGESIMA.** - Sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula vigésima segunda de este Convenio, la Secretaría se reserva las siguientes facultades:

- I. Formular querrelas, declaratorias de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales.
- II. Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, excepto los casos previstos en las cláusulas séptima fracción IV y novena fracción V de este Convenio.
- III. Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones de los impuestos al valor agregado, especial sobre producción y servicios, sobre la renta y el activo, que hubiera formulado la propia Secretaría.

IV. Interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

V. Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegado de Circuito competente

VI. Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal.

**VIGESIMA PRIMERA.**- La Secretaría ejercerá las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados. El Estado podrá formular propuestas sobre la determinación de sus metas; así como de los actos de fiscalización para la programación conjunta a través de los Comités y Subcomités de Programación.

Para los efectos de este Convenio, se entenderá por:

**Planeación:** Actividad orientada a precisar las prioridades y objetivos en materia de los ingresos y actividades coordinados y establecer los lineamientos de política y los mecanismos para su ejecución.

**Programación:** Proceso mediante el cual se determinan las metas y actos de fiscalización a realizar por el Estado.

**Normatividad:** Las disposiciones que se emitan a través de instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las contribuciones materia de este Convenio, así como la aplicación del mismo, entre otras, las que señalen el manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de cuenta comprobada.

**Evaluación:** Proceso mediante el cual se determinará o precisará por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas respecto de las funciones conferidas al Estado y sus Municipios, en materia de ingresos y actividades coordinados, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellos.

La planeación, la programación, la normatividad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para el Estado.

**VIGESIMA SEGUNDA.**- La Secretaría podrá en cualquier tiempo ejercer las atribuciones a que se refiere este Convenio, aun cuando hayan sido conferidas expresamente al Estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último.

#### SECCION VI

##### DEL CUMPLIMIENTO, VIGENCIA Y TERMINACION DEL CONVENIO

**VIGESIMA TERCERA.**- La Secretaría convendrá con el Estado los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos y actividades coordinados. El Estado informará periódicamente del cumplimiento de dichas metas.

Los acuerdos respectivos serán suscritos, tratándose de las autoridades fiscales del Estado, por el titular de las finanzas en éste y por el funcionario responsable del área que maneje la función o el ingreso coordinado sobre el que versa dicho programa y por la Secretaría, el Subsecretario de Ingresos y el Director General de Coordinación con Entidades Federativas, conjuntamente con el Director o Administrador General correspondiente.

Tratándose del sistema de compensación de fondos, los citados programas de trabajo o acuerdos, también deberán estar suscritos por el Tesorero de la Federación.

A falta de programas o cuando el Estado no ejerza alguna de las funciones que asume en este Convenio, la Secretaría prestará su apoyo realizando temporalmente la función de que se trate.

**VIGESIMA CUARTA.**- La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que conforme a este Convenio ejerza el Estado, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría.

Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior, se publicarán tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirán efectos al día siguiente de la publicación en este último.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirá efectos al día siguiente de su publicación en este último. Si la terminación se solicita por el gobierno del Estado, dicha solicitud se publicará además en el Periódico Oficial del propio Estado.

##### TRANSITORIAS:

**PRIMERA.**- Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1997, fecha en que, con la excepción contenida en la cláusula siguiente, quedan sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1989 y los Anexos números 2, 3, 8 y 9 y, en su caso, sus respectivas modificaciones, al propio convenio, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que han quedado integrados en el texto del presente Convenio.

**SEGUNDA.**- Subsiste la vigencia de los Anexos 5 y 13 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal citado en la cláusula que antecede, publicados en el Diario Oficial de la Federación, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que se entenderán referidos a los términos de este Convenio.

**TERCERA.**- En relación con el impuesto sobre la renta e impuesto al activo, a que se refiere la cláusula séptima de este Convenio, tratándose de las personas morales del Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con excepción de las personas morales a que se refiere el Título II-A de dicha ley, el Estado se obliga a capacitar a sus recursos humanos.

Para los efectos de la elaboración de los programas de capacitación correspondiente, el Estado podrá contar con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (INCAFI).

**CUARTA.**- Para efectos de lo dispuesto en la cláusula decimotercera de este Convenio y para el logro de una liquidez similar de las entidades federativas en relación con sus participaciones, se estableció un ajuste en los coeficientes de aplicación por medio del cual alcanzaron un nivel de 1.1.

**QUINTA.**- Los asuntos iniciados antes del 1 de enero de 1990 en materia de administración del impuesto al valor agregado, que a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre ese Estado y la Secretaría con fecha 3 de junio de 1988.

**SEXTA.**- Los asuntos iniciados hasta el día anterior al cual este Convenio entre en vigor, en materia de fiscalización conjunta del impuesto al valor agregado, que a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales de la Secretaría y del Estado, serán concluidos por ambos, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1989. Los incentivos derivados de estos actos de fiscalización se determinarán conforme al procedimiento vigente al día anterior al en que este Convenio entre en vigor.

**SEPTIMA.**- Los asuntos a que se refiere la cláusula decimotercera de este Convenio, que a la fecha de su entrada en vigor se encuentren pendientes, serán tramados y, en su caso, concluidos por el Estado o por la Secretaría según corresponda, en los términos de la cláusula décima del Anexo número 8 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

**OCTAVA.** Para los efectos de lo dispuesto en la cláusula decimotercera de este Convenio, se consideran automóviles deportivos o de lujo los excluidos en el listado de vehículos de la convocatoria publicada el 12 de abril de 1994, en la que se comunican las bases para el otorgamiento de permisos de importación, con el objeto de realizar la internación definitiva de aquellos vehículos de procedencia extranjera modelos 1995 o anteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 1994.

México, D.F., a 25 de octubre de 1996.- Por el Estado: el Gobernador, César Camacho Quiroz.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Héctor Ximénez González.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas y Planeación, José Luis Acevedo Valenzuela.- Rúbrica.- Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.- Rúbrica.

## Anexo 3

**Artículo primero.-** Se adiciona un Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, que comprende de los artículos 25 al 42, para quedar como sigue:

### CAPITULO V.

#### DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.

**Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los Capítulos I al IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los Municipios con cargo a recursos de la Federación, los Fondos siguientes:

- 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.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

**Artículo 26.-** Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

**Artículo 27.** El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubiesen autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

**Artículo 28.** Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor

cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

Artículo 29. Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud le correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

Artículo 30. El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 31. Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde E representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i-ésima entidad federativa.

$$E_{Fi} = E(M_{Ti})$$

En donde:

M= Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

Fi= Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Ti= Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM= Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Di= Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max(POB_i (P_{MIN} 0.5 (RE_{Mi} + IE_{Mi})) - G_{Ti}), 0$$

En donde:

POBi= Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN= Presupuesto mínimo per cápita aceptado

REMi= Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi= Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gti= Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Los Fondos se enterarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente a financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de la obras y acciones que se vayan a realizar.

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.

Artículo 34. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

$$IGPj = Pj1B1 + Pj2B2 + Pj3B3 + Pj4B4 + Pj5B5$$

En donde:

Pjw= Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

B1, ..., 5= Ponderador asociado a la necesidad básica w; y,

j= Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un Hogar, IGPj, el cual se conforma con las brechas Pj1, Pj2, Pj3, Pj4 y Pj5 de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son B1=0.4616, B2=0.1250, B3=0.2386, B4=0.0608 y B5=0.1140.

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w1= Ingreso per cápita del hogar;

w2= Nivel educativo promedio del hogar;

w3= Disponibilidad de espacio de la vivienda;

w4= Disponibilidad de drenaje; y

w5= Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w}$$

En donde:

Z<sub>w</sub>= Norma establecida para la necesidad básica w.

X<sub>jw</sub>= Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w.

IV. Los resultados de cada una de éstas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo.

Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

V. El valor de IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres.

Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 T_j$$

En donde:

MCH<sub>j</sub>= Masa Carencial del hogar j;

T<sub>j</sub>= Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH<sub>j</sub> para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum MCH_{jk}$$

En donde:

MCE<sub>k</sub>= Masa Carencial del Estado k;

MCH<sub>jk</sub>= Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Estado k; y.

jk= Número total de hogares pobres extremos en el Estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} \cdot 100$$

En donde:



PEk= Participación porcentual del Estado k;  
MCEk= Masa Carencial del Estado k; y  
MCN= Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignarán a cada Estado.

Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los Estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga en favor de los Estados.

Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.

Artículo 37. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal reciban los Municipios, a través de los Estados y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y el Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 39. El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.

Artículo 40. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Artículo 41. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 42. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo, reciban las entidades federativas y en su caso los Municipios, y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37 y 40 de esta Ley.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los Municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable. Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en términos de la legislación federal:”

## BIBLIOGRAFIA

Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.

El Municipio en México. México, 1996.

Arellano Cadena, Rogelio. Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México. México.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola., Diccionario de política. Edit. Siglo XXI, México, 1981

Carpizo, Jorge., Estudios constitucionales. Edit. UNAM, México, 1980

Carmagnani, Marcello., Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, Edit. FCE-El Colegio de México, México, 1996

Carrillo Castro, Alejandro., La reforma administrativa en México. INAP, México, 1973

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, et. al., Derecho fiscal. Edit. UNAM, México, 1991

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alco. México, 1997

De la Garza, Sergio Francisco., Derecho financiero mexicano. Edit. Porrúa, México, 1992

Faya Viesca, Jacinto., El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal. INAP, México, 1988

Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), ¿Hacia un nuevo federalismo?, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Federalismo fiscal: conceptos, principios y teorías, Edit. INDETEC, México, 1991

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Legislación Fiscal, Edit. SHyCP, México, 1995

Martínez Almazán, Raúl., Las finanzas del sistema federal mexicano, INAP, México, 1996

Martínez Cabañas, Gustavo., La administración estatal y municipal de México, INAP-CONACYT, México, 1995

Martínez Puón, Rafael., Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, Tesina, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1994

Ortega Lomelín, Roberto., Federalismo y municipio, Edit. FCE, México, 1994

Pichardo Pagaza, Ignacio., Introducción a la administración pública de México, INAP-CONACYT, México, 1984

Ríos, Szalay y Paniagua, Aluna., Orígenes y perspectivas de la administración, Edit. Trillas, México, 1982

Tena Ramírez, Felipe., Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1992

## HEMEROGRAFIA

BANOBRAS, "El Nuevo Federalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-200" en Federalismo y desarrollo, No. 48, Marzo-Abril, México, 1995

Diario Oficial de la Federación, "Ley de Coordinación Fiscal", Diciembre 15, México, 1995

Diario Oficial de la Federación, "Ley de Coordinación Fiscal", Diciembre 30, México, 1996

Diario Oficial de la Federación, "Programa para un Nuevo Federalismo", Agosto 6, México, 1997

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas., "Federalismo fiscal: conceptos, principios y teorías", Edit. INDETEC, México, 1991

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas., "Programa de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1996-1997", Edit. INDETEC, No. 102, Octubre-Noviembre, México, 1996

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas., "Sistema de transferencias de Canadá", Edit. INDETEC, No. 102, Octubre-Noviembre, México, 1996.

Moreno, Juan., "En quiebra más de mil 500 ayuntamientos por las bajas participaciones federales que reciben" en El Municipal, No. 93, Año III, Abril 28, México, 1997

Peñuelas y Reixach., Lluís., "Federalismo fiscal en Estados Unidos" en Revista INDETEC, No. 54, Abril-Junio, México, 1996

Sánchez Hernández, Alejandro., "Los sistemas de participación en los ingresos. El caso de México" en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 66, Vol. 6, 3a. época, Junio, México, 1993

Seymour Martín, Lipset., "Comparación entre Estados Unidos y Canadá", Edit. Banco Nacional de Comercio Exterior, No. 1, Vol. 44, Enero, México, 1994

Uri, Raich., "Federalismo viejo y nuevo: una aproximación a las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno" en Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, No. 5, Año III, segundo semestre de 1995, México, 1995

Zedillo Ponce de León, Ernesto., "Tercer informe de gobierno" en Excélsior, Septiembre 2, 1997, México, 1997