



7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FACULTAD DE ECONOMIA

ALTERNATIVA PARA UN NUEVO
SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
EDUARDO GUTIERREZ RAMIREZ



MEXICO, D. F.

JUNIO DE 1995

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

! A LA GLORIA DEL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO !

*Gracias señor por haberme dado la vida y poder sentir tu presencia.
Gracias por todas las experiencias que me has dado, ellas me han permitido conocer el
valor de la humildad y fortalecer el espíritu.
Gracias por permitirme despertar cada mañana, pues así me das la oportunidad de
superarme día con día.*

IN MEMORIAM

A MI MAMA MARÍA

*El presente trabajo lo dedico humildemente al ser que me dio la vida,
para ella que fue ejemplo de **AMOR** y **SUPERACIÓN**, mi gratitud eterna.
Tengo fe en que desde algún lugar del seno de Dios compartas conmigo este momento tan
importante para los **DOS**. Madre, en lo más profundo de mi ser vivo con la esperanza de
volver a tu lado y continuar en tu seno eternamente.*

A MI PADRE VICTORIANO

*Tu esfuerzo y sacrificio para que yo estudiara no ha sido en vano. **JUNTOS** lo hemos
logrado, el triunfo a ti te pertenece. **GRACIAS** por tus consejos, por tus palabras de
aliento, por tu fe en mí y por todo lo que me has dado. **PADRE**, para ti mi
ADMIRACIÓN, RESPETO Y CARÍO.*

AL AMOR DE MI VIDA

*Laura, juntos hemos conquistado muchos de nuestros sueños, juntos hemos logrado salir
adelante y juntos conquistaremos nuestro futuro. A ti, que iluminas con tu presencia toda
mi vida y la llenas de amor y ternura, quiero decirte que te amo con todas las fuerzas de mi
SER.*

A MIS HIJOS

RAMSES Y OMAR

*Sirva el presente trabajo como ejemplo de que con fe y perseverancia todos nuestros
sueños e ilusiones se pueden conquistar. Perseveren y confíen en sí mismos, sólo así
alcanzaran la victoria. **! LOS AMO !***

A mis hermanos Carlos y Guadalupe

Al Lic. Augusto Olguín, por su apoyo, consejos y dirección, así como por el tiempo que me brindó en la revisión del tema.

A Marco Antonio Jacobo, por sus valiosas observaciones y comentarios.

Al Lic. Marcos Montero Rivera y a su familia por su amistad, cariño y afecto.

A la Lic. María del Refugio Ibarra Valencia por su lealtad y buenos deseos.

A Olga Gallegos Centeno y Margarita Lomelí Prieto por brindarme todo su apoyo en la captura y preparación del presente trabajo.

A la Lic. Alma Rosa Cárdenas Rivera por las facilidades otorgadas en la realización de este trabajo.

A la Universidad, por permitirme ser parte de su comunidad.
SIEMPRE LLEVARE SUS COLORES AZUL Y ORO.

INDICE

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

1.1 Análisis Histórico de la Intervención Estatal-----	1
1.2 Período 1920-1940	
1.2.1 Obregón y Calles-----	3
1.2.2 La Conducción Cardenista-----	5
1.3 El Crecimiento en la Década de los Cuarenta-----	7
1.4 El Desarrollo Estabilizador-----	11
1.5 El Desarrollo Compartido (1970-1976)-----	13
1.6 Alianza para la Producción-----	17
1.7 El Retiro del Estado en la Economía-----	20
1.8 Estado y Finanzas Públicas-----	26

CAPITULO II MARCO TEORICO DE LA COORDINACION FISCAL

Introducción	28
2.1 Argumentos a favor de un Gobierno Centralizado-----	32
2.2 Argumentos a favor de un Gobierno Descentralizado-----	35
2.3 Una conciliación de dos Enfoques: El Sistema Federal-----	37
2.3.1 Las Transferencias Intergubernamentales-----	38
2.3.2 Tributación en un Sistema Federal-----	41
2.4. Criterios para la Evaluación de un Sistema Fiscal-----	42
2.5 Tributación y Gasto Público Local-----	44
2.6 La Participación de Ingresos-----	50
2.7 Deuda Pública en un Sistema Federal-----	52

2.8 Tendencias en la Coordinación Fiscal-----	53
2.8.1 Tendencias Históricas en la Centralización Fiscal-----	56

CAPITULO III LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

3.1 Antecedentes Generales-----	60
3.2 Las Participaciones hasta 1979-----	63
3.3 Procedimiento para la Distribución de las Participaciones hasta 1979-----	65
3.4 Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal-----	67
3.5 Los Convenios de Adhesión y sus Anexos-----	70
3.5.1 Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal-----	70
3.5.2 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal-----	72
3.6 El Sistema Nacional de Participaciones-----	73
3.6.1 Fondo General de Participaciones-----	74
3.6.2 Coordinación en Derechos-----	79
3.6.3 Fondo Financiero Complementario-----	79
3.6.4 Fondo de Fomento Municipal-----	80
3.6.5 Participaciones en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos-----	81
3.6.6 Participaciones a Municipios-----	81
3.6.7 Incentivos Económicos-----	82

CAPITULO IV LA COORDINACION FISCAL POR EL LADO DEL GASTO

4.1 Definición y Elementos-----	83
4.2 Fundamento Jurídico-----	84
4.3 Antecedentes y Evolución de la Coordinación en el Gasto-----	87
4.3.1 El Convenio Unico de Coordinación 1977-1982-----	89

4.3.2 Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) 1983-1988-----	93
4.3.3 Modalidades Programáticas del CUD-----	96
4.3.3.1 Los Programas de Gobierno-----	97
4.3.3.2 Programas de Desarrollo Regional-----	98
4.3.3.3 Programas Regionales de Empleo-----	98
4.3.3.4 Programas Regionales Estratégicos-----	98
4.3.3.5 Programas de Coordinación Especial-----	99
4.3.4 Convenio Unico de Desarrollo 1989-1992-----	99
4.3.4.1 Modalidades Programáticas del Convenio de Desarrollo Social (CDS)-	102
4.3.4.2 Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios de Concertación-----	103
4.3.4.3 Financiamiento del Programa-----	104
4.3.4.4 Manual Unico de Operación-----	105
4.3.4.5 Programación, Autorización, Aprobación, Ministración de Recursos y Seguimiento y Evaluación-----	105

***CAPITULO V PROPUESTA PARA MEJORAR EL SISTEMA DE
COORDINACION FISCAL***

5.1 Introducción-----	109
5.2 Diagnóstico de las Finanzas Locales-----	113
5.3 Propuesta para fortalecer e impulsar la Coordinación por el lado del Ingreso-----	119
5.3.1 Potestad Fiscal-----	119
5.3.2 Participaciones mediante sistema (o fórmula)-----	122
5.3.3 Participaciones mediante Convenio-----	123
5.3.4 Apoyos Financieros-----	124
5.4 Conclusiones-----	125

5.5 Propuesta para fortalecer e impulsar la Coordinación por el lado del Gasto	126
5.6 Conclusiones-----	129
5.7 Propuestas-----	131
5.8 Necesidad de una visión integral de Coordinación Fiscal-----	134
CONCLUSIONES-----	140

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INTRODUCCION

El tema de la coordinación fiscal es trascendental para una economía, como la de México, inmersa en un proceso de cambio basado en una concepción del desarrollo caracterizada, entre otros aspectos, por la apertura del mercado mundial, la reestructuración de la base productiva y una reforma del Estado orientada a favorecer un funcionamiento económico gradual cada vez más libre de barreras y a concentrar las acciones gubernamentales en sus responsabilidades sociales.

En este sentido, se puede decir, desde un punto de vista económico, que si bien en un principio la centralización impuesta por el sistema federal unitario fue necesaria para lograr la capitalización del aparato productivo y la creación de infraestructura social básica, a la larga ha resultado poco eficiente desde el punto de vista de la distribución - tanto personal como regional - del ingreso y de las necesidades de una economía cada vez más global.

Se considera que la centralización de las finanzas públicas aumentó las facultades del gobierno federal, pero redujo la de las autoridades estatales y municipales. Así, aún y cuando las principales fuentes de recursos municipales están definidas, se observa que los ayuntamientos enfrentan una gran incertidumbre, pues existe un **amplio margen de discrecionalidad por lo menos en lo que se refiere a programas sociales (Pronasol y Procampo) y a los presupuestos federal y estatal asignados a los municipios.** En consecuencia los presidentes municipales continúan mirando "hacia el centro", buscando recursos y ofreciendo lealtades políticas.

El propósito del presente trabajo es el de, precisamente, ofrecer una propuesta de coordinación fiscal que supere el centralismo. Se considera que **en la medida en que el municipio tenga certidumbre de sus fuentes de recursos, así como en su forma de asegurarlos, se convertirá en un organismo político-administrativo más autónomo e independiente.**

La descentralización ofrece las siguientes ventajas:

- a) Un mayor control por parte de los usuarios de los servicios.
- b) Una respuesta más rápida y eficiente por parte de las autoridades a las demandas y preferencias de la comunidad; y
- c) Eliminación de las deseconomías de escala.

Para hacer posible esta alternativa, y puesto que la teoría económica asigna al gobierno federal las tareas de estabilización, distribución del ingreso y de aquellas actividades cuyos beneficios alcanzan a todos los habitantes de una nación, se consideró conveniente que: **la realización de otras actividades cuya magnitud esté de acuerdo con un grupo de población que se beneficia en forma directa, se lleve a cabo por medio de unidades gubernamentales menores.** Asimismo, esta distribución de funciones no deberá dejar de lado algunas restricciones que se presentan en la economía, tales como: economías de escala en la producción, costos de decisión, movilidad geográfica, etc.

Ahora bien, para que la distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno sea lo más equitativa posible, se propone que **los elementos que intervengan en la fórmula de distribución de los recursos, reflejen en forma fidedigna la situación financiera, así como las responsabilidades de gasto de los estados.**

Para entender con mayor profundidad el federalismo fiscal, se estudiará la coordinación por el lado del gasto, pues en el caso de México la coordinación fiscal se encuentra separada en ingreso-gasto. En la primera, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la instrumentación de políticas tendientes a impulsar dicha coordinación, en la segunda corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social la formulación de los Convenios de Desarrollo Social. Así, la coordinación fiscal aborda los aspectos de reparto de los recursos que tienen su origen en el fisco y también los mecanismos por los cuales se podría impulsar el desarrollo de las diferentes regiones que integran el país, por tanto es un tema que se liga estrechamente al de la desconcentración de las actividades económicas.

En este trabajo se abordan tanto aspectos de la coordinación en el gasto como del ingreso; se parte del principio de que desde el punto de vista de la teoría económica la descentralización de la administración de los recursos públicos, puede justificarse en dos factores: la equidad y la eficiencia. Por un lado, una asignación menos centralizada de los recursos públicos podría beneficiar a los grupos de la población de más bajos ingresos y llevar hacia una distribución más equitativa de la riqueza. Por otro lado, el hecho de que las mismas comunidades sean las que financien los servicios públicos y al mismo tiempo sean las que se benefician de la provisión de dichos servicios resultaría en una asignación más eficiente del gasto público.

El logro de niveles aceptables de eficiencia y competitividad en nuestra economía, requiere del establecimiento de políticas de descentralización del gasto público que posibiliten un crecimiento más uniforme de las distintas regiones económicas del país, lo que a su vez presupone una incorporación efectiva de aquellas regiones con niveles considerables de atraso, así como el impulso real de aquellas que ya muestran un gran dinamismo.

Considerando la importancia de la descentralización y del federalismo fiscal en el que, con sus características particulares, se inscribe el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se aborda en este trabajo esta controvertida temática, mediante cinco capítulos, a través de los cuales se estudia y analiza la situación de la coordinación fiscal en México y se proponen alternativas para mejorarlo, asimismo se propone la necesidad de una visión integral ingreso-gasto.

El propósito que motivó la realización de la presente investigación fue el de encontrar los mecanismos que se puedan utilizar en México para lograr que los municipios funcionen como una vía de democratización "de abajo hacia arriba", a fin de convertirlos en verdaderos actores con autonomía para que intensifiquen la transición hacia un nuevo pacto federal.

CAPITULO I

CAPITULO I

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

1.1. ANALISIS HISTORICO DE LA INTERVENCION ESTATAL

La intervención del Estado mexicano en la economía a partir de la década de los veinte pretendía apoyar la modernización de la actividad económica. Por ello, su propósito era doble: crear y continuar con obras que la iniciativa privada había dejado inconclusas, ya sea por falta de interés o por el alto riesgo financiero que representaba la inversión en un país sin estabilidad social y apropiarse de sectores estratégicos que eran controlados por el inversionista extranjero, a fin de asegurar y continuar con el proceso de desarrollo del país bajo el control de los recursos naturales por parte del Estado.

El desarrollo del capitalismo internacional y la necesidad de modernizar la economía mexicana, así como las demandas de justicia social planteadas por la revolución de 1910, sustentaron ideológicamente la intervención del Estado en la economía ⁽¹⁾. Mientras los países con mayor grado de desarrollo fueron ocupando áreas productivas con mayor concentración de tecnología, algunos países como México, - donde el factor más dinámico de su economía era el sector externo basado principalmente en artículos primarios (alimentos y materias primas), minerales y petróleo crudo, con escasa o nula manufactura -, tuvieron que modernizar su estructura productiva a fin de absorber las áreas y tecnologías que los países

⁽¹⁾ COMERCIO EXTERIOR México, septiembre, 1988, pp.320.

capitalistas más industrializados abandonaban, mismas que eran y son indispensables para el funcionamiento del capitalismo en su conjunto. Este fue un cambio importante en la estructura productiva del país, pues logró la transición de un modelo minero-agrícola exportador a uno de industria sustitutiva.

En lo político, este cambio se legitimó en la Constitución de 1917. En ella, se facultó jurídicamente al Estado para intervenir y regir la vida económica del país. Esto dio la base para iniciar una etapa de institucionalización y multiplicación de deberes del Estado. A través del artículo 27 constitucional, el Estado se convertiría en regulador y director de la actividad económica nacional. Para tal efecto, la Carta Magna otorgó al Estado Mexicano la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales, así como la facultad de determinar las características de la propiedad privada.⁽²⁾ Tanto la organización de los recursos naturales, como la intervención directa en la economía permitieron al Estado nuevas formas para obtener recursos económicos, así como promover reformas sociales con el fin de incrementar su legitimidad ante la población y así poder crear un proyecto de desarrollo nacional autónomo, capaz de aglutinar a todas las clases y sectores sociales del país.

Para Ricardo Pozas, estas características lo convirtieron en "mediador entre el capital y el trabajo"⁽³⁾. Por ello, el Estado aparenta, ante la sociedad, estar por encima de los intereses de las diversas clases, a través de un modelo económico que favorece la creación de un capitalismo nacional e independiente.

⁽²⁾ Pozas Horcasitas, Ricardo. REVOLUCIONARIOS FUERON TODOS, México, FCE, pp. 26-27

⁽³⁾ Op Cit. pp. 176-179.

1.2 Período 1920-1940

1.2.1 Obregón y Calles

El Estado inició su participación en la vida económica en un entorno de crecimiento lento e inestable, de atraso y fragmentación de la estructura productiva y desorganización financiera y fiscal. A este respecto, durante el gobierno del general Alvaro Obregón (1920-1924) comenzaron a gestarse las redes institucionales que conforman el Estado moderno, en base a la pacificación relativa de los caudillos militares, por medio de concesiones económicas y políticas, y el surgimiento de organismos gubernamentales como el Banco de Emisión y la Secretaría de Educación Pública ⁽⁴⁾. Obregón condujo al país hacia una incipiente integración nacional. Su meta era consolidar un aparato productivo capaz de funcionar por encima de los intereses locales, regionales o particulares. Por ello, se inclinó por decisiones políticas personales durante su gestión.

El objetivo fundamental de Obregón consistió en legitimar al nuevo gobierno y presentarlo, ante la comunidad nacional e internacional como representante y heredero único de la revolución. Por esta razón, su gobierno tuvo que regular las demandas de los obreros, campesinos y empresarios. Su proyecto admitió y contempló las demandas populares. Por lo cual defendió el artículo 123 constitucional, repartió tierras ejidales e impulsó la reforma agraria con la creación de la Procuraduría de Pueblos. Asimismo, procuró por los intereses de los inversionistas, estimulando la actividad de la Confederación Nacional de Comercio e

⁽⁴⁾ Obregón otorgó a la educación un gran apoyo; incluso, el presupuesto destinado a este concepto fue importante, al pasar de 15 millones de pesos en 1921 a 38 millones en 1923. Pozas Horcasitas, Ricardo, etc., al, pp. 93.

Industria ⁽⁵⁾. De igual forma, amplió la intervención y funciones globales del Estado para conciliar intereses de clase y asegurar de este modo la capitalización del país.

Posteriormente, Plutarco Elías Calles (1924-1928) profundizó los cambios en la estructura económica y política del país. Además de sanear las finanzas públicas, inició el proceso de unificación interna y de control político sobre los grupos sociales organizados, con la finalidad de garantizar la estabilidad e instaurar un capitalismo moderno bajo la rectoría y dirección del Estado. De acuerdo con Lerner y Ralsky, a partir de la administración de Calles, el arbitraje del Estado, que anteriormente se restringió sólo a la conciliación militar y política, incorpora una nueva dignidad con su arbitraje económico⁽⁶⁾.

Con el propósito, tanto de regular la emisión y circulación monetaria en todo el país, así como centralizar la dirección del sistema fiscal y bancario en manos del Estado, se creó el Banco de México el 31 de agosto de 1925; asimismo, para impulsar la creación de caminos y carreteras eficientes y seguras se fundó la Comisión Nacional de Caminos. El deseo de modernizar la agricultura impulsó al gobierno a crear la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Comisión Nacional Agraria ⁽⁷⁾.

En el período denominado como Maximato (1929-1934) continuaron registrándose avances en el terreno financiero con la creación de la Comisión Nacional Bancaria y la disposición relativa para que el Banco de México fuera el único emisor de moneda nacional⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. EL PODER DE LOS PRESIDENTES. ALCANCES Y PERSPECTIVAS. Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., 1976, pp. 35-80.

⁽⁶⁾ IBID, pp.35-80

⁽⁷⁾ Brandenburg, Frank. "La familia revolucionaria bajo Obregón y Calles", documento mimeografiado.

⁽⁸⁾ Pozas, Op. Cit. pp. 124-134.

Por otra parte, con objeto de unificar al grupo revolucionario, el general Calles promovió la creación en marzo de 1929, del Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI). Su meta era consolidar la burocracia por medio de un partido que centralizara la actividad política nacional. Con esta decisión, quedó centralizado el control político en manos del propio Estado. A través del Partido, Calles pudo además de centralizar el poder, controlar las diversas fuerzas sociales para garantizar a los inversionistas las condiciones que permitieran la reproducción óptima del sistema capitalista⁽⁹⁾.

1.2.2 La Conducción Cardenista.

Durante el período presidencial del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), el principal objetivo del gobierno fue consolidar la dirección estatal en la actividad económica nacional. En efecto, Cárdenas se propuso crear un modelo de desarrollo económico articulado al capitalismo mundial bajo una nueva ideología revolucionaria. Su proyecto exigía la conformación de un mercado interno libre, así como de un gobierno sustentado en alianzas con las organizaciones sociales progresistas.

Si bien es cierto que Cárdenas alentó la acumulación ampliada del capital, también lo es que ésta la llevó a cabo mediante una "concepción nacionalista y popular del desarrollo apegado al sentido histórico de la Constitución de 1917"⁽¹⁰⁾. Lo anterior se reflejó en la creación del Plan Sexenal, el cual contenía medidas de carácter

⁽⁹⁾ Brandemburg., Op. Cit.

⁽¹⁰⁾ Labra, Armando. "Revolución y contrarrevolución en marcha". EXAMEN. No.2, 15 de julio de 1989, pp.13.

económico, laboral, social y político tendientes a fortalecer el aparato productivo, la justicia social interna y la capacidad de negociación frente a otras naciones.⁽¹¹⁾

Para asegurar su cumplimiento, bajo un nacionalismo económico que fortaleciera la soberanía, Cárdenas propuso la nacionalización de los recursos naturales. Esto lo hizo a través de la acción directa del Estado en la producción. "La intervención del Estado en la Economía - decía Cárdenas - debe ser cada vez más intensa, más amplia y más profunda" ¹²⁾. En ese sentido, se llevó a cabo la expropiación de la Comarca Lagunera en octubre de 1936, la nacionalización de los ferrocarriles en junio de 1937; y la expropiación de la industria petrolera y eléctrica en 1938 ⁽¹³⁾ . De ahí se creó la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. En 1939, a fin de promover las exportaciones manufactureras en el extranjero fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el ámbito económico, a partir de 1934 la industria manufacturera adquirió mayor relieve, tanto por su producción, como por el número de obreros que empleaba. En 1930 el monto global de las inversiones en este sector era de 979 millones de pesos y para 1940 la cifra ascendía a los 2,287 millones de pesos⁽¹⁴⁾ . Tanto la inversión pública como privada aumentaron, sin embargo - a raíz de las expropiaciones registradas en contra de compañías estadounidenses - la inversión extranjera se redujo notablemente. Con objeto de respaldar el crecimiento del aparato productivo nacional, a través de la tecnificación de la enseñanza profesional, se fundó el Instituto Politécnico Nacional⁽¹⁵⁾ .

⁽¹¹⁾ Juárez, Leticia. "El proyecto económico Cardenista y posición empresarial" CLASES DOMINANTES Y ESTADO EN MEXICO México, UNAM, 1988, pp. 49-62

⁽¹²⁾ Juárez, Leticia. Op. Cit. pp. 10.

⁽¹⁴⁾ Velasco, Ciro. "El desarrollo industrial en México", en DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA. FCE, 1984, Trimestre Económico No. 39 pp.56

⁽¹⁵⁾ Torres Gaytán, Ricardo. UN SIGLO DE DEVALUACIONES DEL PESO MEXICANO. México, Cultura y Ciencia Política A:C, 1984, pp. 237.

El Plan Sexenal privilegió la intensificación de la reforma agraria. Así, durante el régimen Cardenista se repartieron 20 millones de hectáreas en beneficio de casi un millón de campesinos⁽¹⁶⁾. Las tierras otorgadas habían sido, en su mayor parte, expropiadas a hacendados extranjeros, por lo que su calidad era ampliamente reconocida. Así, por ejemplo, destaca el reparto de la Comarca Lagunera y de las tierras henequeneras del país ⁽¹⁷⁾.

Cárdenas modificó la estructura en el campo no sólo a través del reparto de tierras, sino con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, que funcionaba únicamente para apoyar a ejidatarios y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, para respaldar a pequeños y medianos propietarios ⁽¹⁸⁾. Como puede observarse, el Estado quedó al frente de la acción económica en el proceso de industrialización. En realidad, sin su intervención hubiera resultado difícil el desarrollo industrial de aquellos años. El éxito de su intervención en la planificación del desarrollo quedó registrado con el incremento del Producto Interno Bruto (PIB), que de 18 mil millones de pesos en 1935 (a precios de 1950) pasó a 23 mil millones en 1940 ⁽¹⁹⁾.

1.3 El Crecimiento en la Década de los Cuarenta

Durante este período el avance económico es realmente significativo. Así, mientras el PIB crecía a un promedio de 6.7%, la tasa de población era del 2.8% ⁽²⁰⁾. Sin duda, el principal catalizador del desarrollo económico fue el propio Estado. En

⁽¹⁶⁾ Portes Gil, Francisco. HISTORIA VIVIDA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Ed. Cultura y Ciencia Política, AC, 1984., pp. 54.

⁽¹⁷⁾ Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino", HISTORIA GENERAL DE MEXICO. El Colegio de México 1985, tomo II, pp. 1246 y Casanova Alvarez, Francisco, Op. Cit.

⁽¹⁸⁾ Casanova Op. Cit. pp. 193.

⁽¹⁹⁾ Op. Cit. pp.198.

⁽²⁰⁾ D Hansen, Roger. LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO. México, S XXI, 1980, cuadro 3-1 pp.58.

efecto, en términos absolutos "la inversión bruta fija del sector público se elevó de 1,092.3 millones de pesos en 1940 a 2,108.9 millones de pesos en 1945, para alcanzar finalmente la cantidad de 2,600 millones de pesos en 1950" (21). Los recursos se canalizaron principalmente al desarrollo de los transportes y comunicaciones (40.7%), de la industria (19.8%) y de la agricultura (21.2%)(22).

La política de Manuel Avila Camacho (1940-1952), así como de Miguel Alemán (1946-1952) consistió en brindar protección a las industrias nuevas que satisficieran el mercado interno y atendieran la demanda externa de los países que participaron en la Segunda Guerra Mundial. Desde el inicio de sus gestiones, la política económica consistió, principalmente, en sobreproteger a la industria nacional de la competencia de los productos extranjeros, creándose con ello, un modelo de sustitución de importaciones.

Así, con el propósito de consolidar dicho modelo en 1945 fue promulgada la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, "en la cual se consideraba nueva a toda industria que sustituyera importaciones y necesaria a la que refaccionara y complementara a las primeras"(23). La ley eximía del pago de impuestos sobre la renta, importaciones, ingresos mercantiles y exportación hasta por 5, 7 ó 10 años, con derecho a prórroga a aquellas industrias que no recuperaran más del 80% de la inversión inicial.(24)

A partir de entonces, los sectores de energía eléctrica, petróleo e industria recibieron mayor inversión, convirtiéndose en los ejes de promoción de la demanda

(21) Cabral, Roberto. "Industrialización y Política Económica", en DESARROLLO Y CRISIS, pp. 80.

(22) Hansen Op cit. cuadro 3-5 pp.62.

(23) González Pedrero, Enrique. LA RIQUEZA DE LA POBREZA. SEP. 1986, pp. 106.

(24) IBID y Solís, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA México. S XXI. 1981 pp.173-181.

interna. Así, la inversión estatal que en esas ramas era de 145.4 millones en 1940 creció a 796.3 millones de pesos en una década⁽²⁵⁾.

Otras medidas proteccionistas adoptadas por el gobierno federal consistieron en modificar la estructura impositiva del país. Hubo modificaciones en los precios oficiales de los artículos de comercio exterior. Los aranceles funcionaban a base de cuotas específicas y ad valorem, fijadas sobre los precios oficiales establecidos por la Secretaría de Hacienda. Asimismo, se aplicaron aranceles altos sobre las importaciones de bienes de consumo. En cambio, se otorgaron todo tipo de facilidades para que la importación de maquinaria coadyudara en la expansión de las industrias que sustituyeran importaciones de bienes de consumo ⁽²⁶⁾.

La intervención cada vez más directa del Estado en la economía, ocasionó que éste actuara como un agente más de la producción, así en la década de los cuarenta creó empresas como: Cía. Industrial de Atenquique (1941), Altos Hornos de México (1943), Cía. Minera de Guadalupe (1944), Cía. Mexicana de Tubos (1945), Ayotla Textil (1946) e Industria Petroquímica Nacional (1949), entre las más importantes⁽²⁷⁾

Al terminar el período de Miguel Alemán, el Estado era dueño de un sector paraestatal cuya importancia residía tanto en la magnitud de su capital, como de su papel estratégico en la economía nacional. Esa misma función lo convirtió en impulsor de la acumulación industrial privada. A ello se debió que México recibiera una considerable corriente de recursos, por repatriación de fondos o por captación de capitales extranjeros, que acudían al país en busca de estabilidad ante

(25) Cabral, IBID., pp. 92.

(26) Solís, IBID., pp. 55.

(27) Cabral, IBID., pp. 84.

la creciente inseguridad en el exterior, ocasionada por la Segunda Guerra Mundial.⁽²⁸⁾

Por otra parte, por medio de Nacional Financiera el Estado canalizó recursos a la iniciativa privada, con el propósito de fomentar y promover la inversión en el sector industrial. Su importancia en la promoción del desarrollo fue cada vez mayor: en 1940 esta institución destinaba únicamente 1.9 millones de pesos a los empresarios; y en 1950 el monto ascendió a los 646.4 millones de pesos.⁽²⁹⁾ Los recursos se dirigieron principalmente hacia la industria del hierro y acero, cemento, papel, celulosa y productos químicos.

No obstante el crecimiento observado la inflación registró índices del 10% anual, ⁽³⁰⁾ lo anterior se debió a que el sector público se allegó de recursos con medios inflacionarios. Las obras públicas constituyeron un factor inflacionario en tanto que demandaban factores, generaban gastos y presionaban la capacidad productiva, lo que se traducía en costos crecientes.⁽³¹⁾

Durante los cuarenta los salarios reales sufrieron graves descensos, dando lugar al fortalecimiento de la concentración del ingreso. Así, la participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó del 53% en 1939 al 36% en 1946 ⁽³²⁾, acelerándose con ello, la pauperización de los trabajadores y el enriquecimiento de unas cuantas familias.

(28) Torres Op. Cit. pp.237

(29) Cabral. Op. Cit. pp.88

(30) Solís. Op. Cit pp.94

(31) Op. Cit. pp 95.

(32) Rivera Ríos, M. CRISIS Y REORGANIZACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO. México, ED. Era, 1985, pp.31

1.4 El Desarrollo Estabilizador

En 1954, durante el mandato presidencial de Adolfo Ruiz Cortinez, inicia la etapa conocida como **desarrollo estabilizador**. Los principales objetivos del nuevo modelo fueron los siguientes:

- 1.- Estabilización del tipo de cambio.
- 2.- Estabilización de los precios nacionales.
- 3.- Lograr una tasa de crecimiento del Producto Nacional del 6.0% al 7.0%.
- 4.- Financiamiento del desarrollo con ahorros voluntarios, nacionales y extranjeros.⁽³³⁾

De los logros obtenidos por ese modelo, cabe destacar la disminución de la inflación al 2.9%; el crecimiento del PIB en 7% en promedio anual y la estabilización del peso respecto al dólar. Estos resultados proporcionaron una base firme para las operaciones comerciales y financieras internacionales.⁽³⁴⁾

En cuanto a los salarios, éstos tuvieron un efecto positivo hasta mediados de los sesenta, ya que durante 1961 y 1963 recuperaron el nivel económico real de finales de los treinta⁽³⁵⁾. Continuando con la política de expansión del gasto público, fueron creadas en la década de los sesenta la Comisión Nacional del Azúcar, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Banco Nacional Agropecuario, el Instituto Mexicano del Petróleo, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y la Siderúrgica

⁽³³⁾ Torres. Op. Cit., pp. 329.

⁽³⁴⁾ *Ibidem.*, pp. 335.

⁽³⁵⁾ Rivera Ríos, M. "Acumulación de Capital en México en la década del Setenta", EN TEORIA Y POLITICA, Num. 2, p. 76.

Lázaro Cárdenas - Las Truchas.⁽³⁶⁾ De 1956 a 1970 el Estado en forma directa ejerció el papel de promotor clave en la acumulación de capital mediante el incremento del gasto público en obras de infraestructura y a elaboración de bienes, servicios e insumos industriales, los cuales eran producidos en las empresas públicas y servían para disminuir considerablemente los costos de producción en las empresas privadas.

La política gubernamental de proteger y privilegiar el crecimiento industrial ocasionó el incremento espectacular de este sector (9%), superando incluso, al resto de la economía (6.7%). Por ejemplo, el sector energético creció cuatro veces; la producción siderúrgica triplicó su volumen; la producción de ácido sulfúrico (uno de los principales insumos de la industria química) creció 10 veces; en tanto la de fertilizantes se multiplicó 200 veces más.⁽³⁷⁾ De este modo, la participación del sector industrial en el PIB que en 1960 alcanzaba 28% del total, aumentó al 33% en 1970. En contraparte, en el mismo período el sector agropecuario redujo su contribución del 25% a 18%.⁽³⁸⁾

Cabe destacar que la fuente de financiamiento del gasto público no provino, de la vía fiscal. Antes bien, la estructura impositiva frágil, así como la política de precios subsidiada por la empresa pública, permitieron que el ahorro corriente disponible para el financiamiento de la inversión disminuyera considerablemente. La incapacidad de la planta industrial para generar divisas por concepto de exportaciones y el aumento de las importaciones, así como el déficit de la cuenta corriente, ocasionaron un desequilibrio en el presupuesto federal; mismo que fue

⁽³⁶⁾ REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, México, junio, 1987., pp. 79.

⁽³⁷⁾ Rivera Ríos M. "Acumulación del capital", Op. Cit., pp. 80.

⁽³⁸⁾ Angeles, Luis. CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA México, El caballito, 1978, pp. 16.

abierto con créditos e inversión extranjera directa. A partir de los años sesenta la economía mexicana se convirtió en una de las principales importadoras de capital del mundo. Así, la inversión externa pasó de 411 millones de dólares en 1940 a 2,822 millones de dólares en 1970. El 80% provenía de los Estados Unidos y el 87% de la misma se concentraba en las manufacturas y el comercio.⁽³⁹⁾

Por su parte, la deuda externa del sector público creció de 574.8 millones de pesos en 1958 a 3,762.4 millones en 1970. Ello ocasionó que para ese último año el 22.5% de los ingresos totales del sector externo se destinaran únicamente al pago de los intereses y servicios generados por la deuda.⁽⁴⁰⁾

El desequilibrio del sector externo se convirtió en freno para el crecimiento del aparato productivo, como resultado de ello, surgió la crisis económica acompañada de un intenso malestar político (ejemplo de esto es la protesta estudiantil de 1968), así como el agravamiento del deterioro social. Hacia finales de los sesenta el capitalismo mexicano había perdido dinamismo. La crisis económica puso al descubierto los errores de un patrón de acumulación sustentado en una política de industrialización, orientada sólo a la sustitución de importaciones con financiamiento proveniente del exterior y respaldado por un intervencionismo anacrónico que sólo ocasionó déficit interno y desequilibrios con el exterior.

1.5 El Desarrollo Compartido (1970-1976)

Al iniciar la década de los setenta, México se abría paso en medio de una crisis económica mundial, considerada como la más grave desde la Segunda Guerra

⁽³⁹⁾ Meyer, Lorenzo. " Veinticinco años de economía mexicana", en COMERCIO EXTERIOR . pp. 1334.

⁽⁴⁰⁾ Angeles, Op. Cit. pp. 24-29

Mundial. Este período está caracterizado por una grave crisis alimentaria y energética; entre 1968 y 1970, los precios de alimentos, energéticos e insumos industriales, se incrementaron notablemente, provocando así, la inestabilidad de las principales monedas.⁽⁴¹⁾

Asimismo, la política de proteccionismo industrial del desarrollo estabilizador había generado al interior del país desequilibrios estructurales que ocasionaron deterioro social e inconformidad política. En efecto, la represión estudiantil en 1968, el decremento salarial de las clases medias, el incremento de la inseguridad y la pobreza, desencadenaron la crisis de legitimidad del Estado mexicano.

Con el propósito de recobrar el consenso perdido, el presidente Luis Echeverría comenzó a cuestionar públicamente el papel que había desempeñado hasta entonces la iniciativa privada. En sus discursos señalaba que el modelo anterior sólo había fortalecido a los empresarios, sacrificando a la mayoría de la población. Echeverría acusó a los empresarios de ser los culpables de la crisis. Con su lenguaje, sustentado ideológicamente en los postulados de la Revolución Mexicana, intentó establecer una política de masas que permitiera legitimarlo ante la sociedad.⁽⁴²⁾

El programa económico del Desarrollo Compartido tenía los siguientes propósitos:⁽⁴³⁾

1. Crecimiento con distribución del ingreso.
2. Reforzamiento de las finanzas públicas y del sector paraestatal.
3. Reducción de la deuda externa.

⁽⁴¹⁾ Según Luis Angeles, en 1974 se registraron 131 devaluaciones en 29 países. Op. Cit. pp. 49

⁽⁴²⁾ Saldívar, Américo. IDEOLOGÍA Y POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO. México, S. XXI, 1982, pp.94-98.

⁽⁴³⁾ IBID., 106.

4. Modernización del sector agrícola.
5. Disminución de la inflación y aumento del empleo.
6. Racionalización del desarrollo industrial.

Los resultados obtenidos no fueron los esperados, ya que durante este período se registró un estancamiento productivo acompañado de un acelerado proceso inflacionario. Así, el PIB decreció del 7.6% en 1970 al 1.7% en 1976; en tanto que la inflación aumentó del 5.4% al 15.8% en el mismo período.⁽⁴⁴⁾ El bajo nivel de crecimiento se debió, fundamentalmente, al descenso en la inversión privada. Mientras crecía entre 1962 y 1970 al 11.3% en el promedio anual; en 1970 - 1973 se redujo al 3.1% y entre 1974 y 1976 al 0.9%.⁽⁴⁵⁾

No obstante lo anterior, en 1972 y 1973 el PIB creció en 7.3% y 7.6%, respectivamente. Ello se debió a la política expansionista del gasto público, lo cual ocasionó más tarde, la profundización del déficit fiscal, así como el aumento de la deuda externa, que pasó de 4,262.0 millones en 1970 a 196,000.2 millones de dólares en 1976.⁽⁴⁶⁾ En 1970, la deuda externa absorbía el 58% de las divisas generadas en el país y cinco años más tarde se apoderaba del 76.3%; asimismo, el servicio de la deuda externa que en 1976 percibía el 61.7% de los nuevos financiamientos del exterior, llegó en 1976 al 91.5% de los mismos.⁽⁴⁷⁾

Por otra parte, la inflación creció debido a los siguientes factores:

- a) Pérdida de autosuficiencia alimentaria.- desde 1971 la falta de alimentos se cubrió con importaciones, cuyos precios eran muy elevados. Entre 1971

(44) Blanco, José. "El desarrollo de la crisis en México 1970-1976", en DESARROLLO Y CRISIS. Op. Cit. pp. 304

(45) Op. Cit. pp. 321.

(46) Op. Cit. pp. 315.

(47) IBID pp. 314.

y 1975 fueron comprados en el exterior más de 7 millones de toneladas en granos básicos ⁽⁴⁸⁾. Además, la especulación y acaparamiento de alimentos y materias primas desencadenó el aumento de los precios en el país.

b) Decremento de la inversión.- la insuficiencia de inversión pública en infraestructura productiva ocasionó el retraso en los procesos de producción, presionando con ello el alza generalizada de los precios del sector industrial.

c) Crecimiento de los precios en los insumos importados y en los producidos por las empresas públicas.

d) Estructura oligopolítica en algunas ramas industriales; en 1970 el 0.6% de las empresas concentraba el 56.1% de la producción, 55.4% del capital invertido y 47.4% de las remuneraciones totales. En contraparte, el 97.0% de los establecimientos aportaba solamente 18.1% del valor de la producción y 24.6% de las remuneraciones totales.⁽⁴⁹⁾

Ante esta situación, a partir de 1974 los capitales comenzaron a fugarse hacia el exterior y el sistema bancario nacional sufrió un proceso de dolarización. En 1975 el Estado prácticamente desatendió las demandas populares; su preocupación consistió únicamente en salvar la crisis financiera, intentando, para ello, reducir la deuda externa, el déficit presupuestal, el saldo negativo en la balanza comercial y la inflación. A finales de agosto de 1976 finaliza un largo período de estabilidad cambiaria, al pasar la moneda nacional de 12.50 a 20.00 pesos por dólar.

⁽⁴⁸⁾ Esteva, Gustavo. "La Agricultura en México". COMERCIO EXTERIOR, Diciembre, 1975, pp. 1318.

⁽⁴⁹⁾ Angeles. Op. Cit. pp 35

El sexenio concluye con una profunda crisis económica, declinación de la tasa de ganancia y caída aparatosa de los salarios. La lógica capitalista exigía para su reproducción una nueva política económica. Exigía ante todo, el retiro del Estado en la producción, por lo que su papel fue duramente cuestionado. El sexenio de Echeverría había conseguido perder la confianza de los inversionistas en el gobierno. Por consiguiente, la pérdida de confianza y credibilidad por parte de los empresarios era el problema más serio que habría de enfrentar el sucesor de Luis Echeverría.

1.6 Alianza para la Producción

El gobierno de José López Portillo establece el programa de estabilización económica "Alianza para la Producción". Sus objetivos consistían en activar la producción para disminuir y controlar la inflación; aumentar el empleo; lograr la autosuficiencia alimentaria; estabilizar el tipo de cambio; reducir el déficit fiscal y restablecer la confianza de los inversionistas.

La nueva política económica fue delineada en el Plan Global de Desarrollo. El programa gubernamental contemplaba el control de precios de la mayor parte de los productos de consumo popular, así como la fijación de estrictos topes salariales. Además, para alentar y restablecer la confianza de la inversión privada, el Estado concedió la exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo.⁽⁵⁰⁾

La superación de la crisis se intentó realizar a través de una política expansionista del gasto público, sustentada únicamente por la producción energética. Esto fue posible gracias a que en 1977 fueron descubiertos ricos yacimientos de

⁽⁵⁰⁾ Rivera, Op. Cit. pp. 27.

hidrocarburos a lo largo de las costas del país. Se pensó entonces que con el petróleo se podría lograr la modernización productiva, por lo que éste se convirtió en palanca del expansionismo y auge económico de 1978 a 1981.⁽⁵¹⁾

El boom petrolero permitió el reordenamiento tanto del gasto público, como de la participación del Estado en la economía. En efecto, para aumentar la eficiencia productiva de las empresas paraestatales así como su gestión gubernamental se llevó a cabo una reforma administrativa, cuyo fin era incrementar la participación del Estado bajo criterios de racionalidad y planeación, realizándose para lograrlos, un proceso de desaparición, fusión o creación de nuevas entidades públicas.⁽⁵²⁾

La eficacia de las empresas públicas estuvo sometida y limitada por la incoestabilidad de sus operaciones, duplicidad de funciones e incumplimiento de sus objetivos. Debido a lo anterior su número se redujo; en 1976 existían más de 900 empresas, en 1979 se registraron 826.⁽⁵³⁾

Durante el sexenio, el crecimiento anual de la economía fue casi del 6%, es decir el doble de la población. Durante el auge petrolero, el PIB llegó al 9.2% (1979).⁽⁵⁴⁾ Sin lugar a dudas, la economía mexicana estuvo condicionada en su totalidad al crecimiento de las ventas de petróleo en el exterior. En 1976, el 16.2% de las exportaciones totales provenían de los hidrocarburos, para 1980, éstas llegaron a representar el 64.5%, y en 1982, el 73.6% del total.⁽⁵⁵⁾

(51) "El petróleo, decía José López Portillo nos abre un camino hacia un auténtico desarrollo equilibrado con autodeterminación financiera... Hoy nos encontramos en una etapa que es propicio aprovechar". IV INFORME DE GOBIERNO, 1980.

(52) Pérez Germán, LOPEZ PORTILLO. AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO, México, ed. Plaza y Valdés, 1986, pp. 40-45. El mismo autor señala que fueron creadas las siguientes secretarías de Estado: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Secretaría de Comercio y Secretaría de Programación y Presupuesto.

(53) Rivera. Op. Cit. pp. 105.

(54) Pérez, Op. Cit. pp. 58.

(55) Cifras tomadas con base en EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

La expansión petrolera estuvo desarticulada del resto de los sectores internos, por lo que la estructura económica estuvo condicionada a los vaivenes del mercado internacional. Esta situación fue la que, a finales de sexenio, desencadenó y agravó la crisis financiera nacional. Efectivamente, la caída de cuatro dólares en el precio por barril de petróleo (3 de julio de 1981), debido a la saturación del mercado mundial, ocasionó el descenso abrupto de los ingresos por exportación, provocando un impacto fiscal negativo de 37 mil millones de pesos.⁽⁵⁶⁾

Las consecuencias económicas de ese modelo monoexportador fueron las siguientes: en 1982 el PIB, por primera vez en la historia, decreció al -0.5% un año antes su crecimiento había sido del 8.1%; la deuda externa total pasó de 26,000 millones de dólares en 1976 a 84,600 millones de dólares, representando más del 60% del PIB; la balanza comercial sufre un déficit histórico de 12 mil millones de dólares, cifra similar a lo pagado ese año por concepto de intereses sobre la deuda externa; la inflación registró un índice del 100%.⁽⁵⁷⁾

Por su parte, la inversión extranjera descendió de 2,301 millones de dólares en 1980 a 373 millones de dólares en 1983. Se estima que entre 1980 y 1982 se fugaron más de 28 mil millones de dólares del país,⁽⁵⁸⁾ lo que ocasionó el descenso en las reservas del Banco de México y la caída sin precedentes del ahorro interno. El desempleo creció hasta alcanzar la cifra de 3 millones de personas, lo que representó el 12% de la población económicamente activa. Asimismo, se registraron una serie de devaluaciones que llevaron la cotización a 150 pesos por dólar.⁽⁵⁹⁾

⁽⁵⁶⁾ Pérez, Op., Cit. pp. 116-118.

⁽⁵⁷⁾ Cifras tomadas de la carpeta INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO. México, 1984.

⁽⁵⁸⁾ BUSSINESS WEEK, EUA, 3 de octubre, 1983.

⁽⁵⁹⁾ Ros, Jaime. "La crisis económica. Un análisis coyuntural". MEXICO ANTE LA CRISIS. México, Siglo XXI, 1985, tomo I, pp. 135-144.

El período culmina con la nacionalización de la banca. La medida fue adoptada debido a que los consorcios financieros en períodos de crisis fueron los únicos que pudieron obtener realmente beneficios. Sus utilidades se elevaron de 7,500 millones de pesos en 1979 a 15,000 millones de pesos en 1981. Tan sólo dos años fueron suficientes para duplicar sus ganancias.⁽⁶⁰⁾ El principal negocio de los banqueros fue la especulación con el peso. Así, por ejemplo, únicamente entre 1981 y 1982 fueron convertidos 270,000 millones de pesos en dólares.⁽⁶¹⁾

Así, con la decisión de nacionalizar la banca, el Estado recuperó la conducción económica, tratando de restablecer una correlación de fuerzas políticas y sociales tendientes a favorecer la imagen del presidente de la República.

1.7 El Retiro del Estado en la Economía

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) 1982-1988, comienza a reemplazarse el modelo de sustitución de importaciones orientado "hacia adentro", por otro que liberaliza al comercio y fomenta el crecimiento "hacia afuera".

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno MMH pretendía transformar el aparato productivo nacional por medio de dos estrategias: reordenación económica y el cambio estructural. El propósito de la reordenación económica era el de modernizar y ampliar la capacidad industrial para recuperar la senda del crecimiento. Para ello, se creó en diciembre de 1992 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Sus objetivos fueron:

1) AminORIZAR el proceso inflacionario.

⁽⁶⁰⁾ Colmenares, David Et. Al. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA , pp.50.

⁽⁶¹⁾ IBID pp. 64.

- 2) Disminuir el déficit presupuestal.
- 3) Corregir el desequilibrio externo.
- 4) Proteger a la planta productiva.
- 5) Proteger el empleo. ⁽⁶²⁾

El PIRE marca el inicio de una nueva etapa de reorganización del modelo de acumulación capitalista en México en base al neoliberalismo. En efecto, el PIRE fue un programa de corte monetarista, elaborado para cubrir las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Su objetivo básico era el de obtener la estabilización de los precios y las variables comerciales y financieras mediante la aplicación de instrumentos monetaristas y fiscales de control férreo sobre los salarios.

Desde ese momento se vivió un ciclo de austeridad y restricción económica. La forma en que el presidente de la Madrid intentó reducir el desequilibrio financiero del Estado fue a través de la reducción del gasto público y el número de empresas paraestatales. En ese momento, Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, justificó públicamente esta medida ante los medios de comunicación:

"Menores ingresos de petróleo, mayores gastos por una inflación superior, pero sobre todo mayores pagos de intereses internos, obligan a acomodar más de un billón quinientos mil millones de pesos, adicionales al déficit inicial. Para enfrentar esta presión al déficit público, se han efectuado recortes a los programas de inversión y gasto corriente por 700,000 millones de pesos. Se está

⁽⁶²⁾ Guillen, Arturo. "Interpretación sobre la crisis". MEXICO ANTE LA CRISIS, Op. Cit. pp. 160.

procediendo hoy a realizar un ajuste adicional, para profundizar el saneamiento de las finanzas públicas."⁽⁶³⁾

Por su parte el cambio estructural se propuso armonizar el crecimiento económico con el desarrollo social mediante un uso racional del gasto público. Para ello, se puso a la venta la mayoría de las empresas controladas por el Estado, y se devolvió la banca (nacionalizada el 1° de septiembre de 1982) a sus antiguos propietarios.

Con estas medidas, la política económica consolida su carácter marcadamente neoliberal. Asimismo, el nuevo modelo buscó la liberación del mercado y la reducción de la conducción estatal en los procesos económicos. El nuevo esquema de crecimiento partió de la desregulación monopolista estatal. Así, a partir de 1982 el rol del Estado fue redefinido. En lo sucesivo, su labor consistiría en apoyar únicamente el desarrollo del mercado, dejando de ser el clásico promotor de la economía. Desde entonces, comenzó su paulatino retiro de la producción. Su participación se redujo exclusivamente al manejo de las áreas consideradas estratégicas.

Así, pues de 412 empresas administradas por el gobierno federal en 1982, éstas se redujeron a 115 en 1988.⁽⁶⁴⁾ Entre las principales empresas liquidadas, fusionadas o vendidas destacaron las siguientes:⁽⁶⁵⁾

- Grupo Fisomer: (compañías electrodomésticas).
- Minerales no Metálicos: compañía productora de porcelana, refractarios y cemento.

⁽⁶³⁾ Declaraciones tomadas del EXCELSIOR, 25 de julio de 1985.

⁽⁶⁴⁾ Casas, Ma. Amparo. "La reestructuración de la participación del Estado en la Industria mexicana", en EL COTIDIANO. UAM, 1990. pp. 21.

⁽⁶⁵⁾ IBID, pp. 23.

- Garci-Crespo: (compañía refresquera).
- Dina: (compañía automotriz).
- Farmacéuticas y petroquímicas secundarias.
- Mexicana de Cobre.
- Aeroméxico y Mexicana de Aviación.
- Teléfonos de México.

Igualmente, el Estado disminuyó en 50% su participación en la producción siderúrgica, al vender Fundidora Monterrey. Con la desincorporación de los ingenios redujo considerablemente su participación en la industria azucarera. El propósito de la política económica del gobierno era sanear sus finanzas. Así, el déficit del sector público que en 1982 representaba el 16.9% del PIB, se redujo en 1988 al 12.4% y en 1990 al 0.5%.⁽⁶⁶⁾

El proyecto modernizador dio origen no sólo a la privatización de las empresas estatales, sino también a la liberación comercial con el exterior. Como ya se ha señalado, hasta 1982 la política comercial se orientó a sustituir importaciones como medida para promover el crecimiento hacia adentro. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. La falta de crecimiento se debió al surgimiento de una estructura productiva ineficiente y obsoleta. El nuevo régimen, con el propósito de exponer a los productores internos a una mayor competencia inició la apertura externa.

El programa de liberación comercial empezó en julio de 1985 con la eliminación de los permisos previos para casi todos los productos intermedios y muchos bienes de

⁽⁶⁶⁾ INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO, 1990.

capital. Así, de un total de 8 mil fracciones arancelarias existentes en 1982, quedaron a final de sexenio sólo 908.⁽⁶⁷⁾ En marzo de 1986 comenzó la desgravación escalonada en todos los aranceles. Lo anterior mejoró las exportaciones, pero también aumentaron las importaciones; lo más relevante es el incremento de las exportaciones no petroleras: en 1985 ascendían a casi 7 mil millones de dólares; en 1988 se elevaron a 13,000 millones; y en 1991 a 18,953 millones.⁽⁶⁸⁾

Por otra parte, la política monetarista provocó que la inflación, que en 1983 era del 100%, creciera al 159.2% en 1987. Y si ésta bajó al 51.7% al año siguiente y continúa aún con su tendencia descendente, ello se debe básicamente a la contención de la demanda interna mediante el congelamiento de los salarios y el control rígido sobre los precios de los bienes de consumo popular. Con ese propósito fue, precisamente, creado en diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

El deterioro del salario ha sido tan profundo que actualmente está catalogado entre los más bajos a nivel mundial. Así, mientras que en México equivale a 1.3 dólares por hora, en Japón es de 11.4, en Estados Unidos de 10.5 y en Canadá de 11.5.⁽⁶⁹⁾ Asimismo, en 1982 una familia que recibía un salario mínimo, destinaba el 63% de sus ingresos para adquirir alimentos básicos y requeriría de 1.2 salarios mínimos para satisfacer sus necesidades básicas; para 1992 sus percepciones sólo le permitían comprar cinco productos básicos, y si deseaba adquirir la canasta básica, tendría que percibir al menos cuatro salarios mínimos.⁽⁷⁰⁾

⁽⁶⁷⁾ Ten Kate, Adrián. "El ajuste estructural de México" en COMERCIO EXTERIOR, México, junio, 1992.

⁽⁶⁸⁾ INDICADORES ECONÓMICOS DE BANCO DE MÉXICO, 1992.

⁽⁶⁹⁾ Chávez, Marcos. "El mínimo en picada desde 1977". en EL FINANCIERO, México, 8 de enero de 1993.

⁽⁷⁰⁾ IBID. pp.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el retiro del Estado como rector de la economía se intensifica. Asimismo, se acelera la apertura comercial mediante la reducción de la tasa arancelaria máxima de 45.0% al 20.0%; la reducción de los permisos previos de importación (que pasan del 26.8% en 1988 al 9.2% en 1991); y la firma del Tratado de Libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

No obstante que las proyecciones del gobierno eran alentadoras, los resultados cuestionan la vigencia de la política neoliberal: Entre 1982 y 1994 el crecimiento del PIB ha sido únicamente del 2.7% en promedio anual, en tanto que el de la inflación es de 55.0%. Así, pues, la desaceleración de la economía ha estado acompañada de altos índices inflacionarios. Desde la entrada en vigor del PSE, que se extiende hasta nuestros días, las condiciones de vida de los mexicanos han sufrido deterioros irreversibles. Las crisis continuas desde 1976 hacen dudar de la capacidad del Estado mexicano para coordinar efectivamente las acciones de los demás agentes económicos.

En la teoría económica se reconoce como papel del Estado el intervenir en los mercados cuando estos no puedan ajustarse solos, o cuando la forma en que lo harían pudiese dañar seriamente a un gran número de personas, esta intervención se puede realizar mediante regulaciones, impuestos, subsidios, etc.. Sin embargo, en esta función, el gobierno mexicano ha sido ineficiente en las compras y ventas de empresas en las que siempre ha perdido el erario, ya sea por malos manejos, por vender barato o por rescatar de la quiebra. Lo anterior es muestra de su falta de capacidad para administrar al país y coordinar a quienes producen para beneficio de los mexicanos.

Pese a los avances registrados en materia financiera, México aún se encuentra lejos de la justicia social, la pobreza y la concentración del ingreso han resultado cada vez mayores. La forma de incrementar el bienestar de la población se logra sólo a través de aumentar al ingreso per-cápita, que eventualmente se transforman en mayor consumo. La única manera de que una economía pueda alcanzarlo es mediante el aumento en la productividad, una mayor distribución del ingreso y el otorgamiento de estímulos nacionalistas que permitan conciliar intereses entre empresarios y trabajadores.

1.8 Estado y Finanzas Públicas

El concepto tradicional de las Finanzas Públicas corresponde al contenido filosófico del Estado Liberal, que afirma que éstas permiten al Estado obtener los recursos necesarios para cubrir los gastos que derivan del cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas por la colectividad.⁽⁷¹⁾ En un sistema capitalista, los recursos productivos son manejados en su mayor parte por las empresas privadas, las cuales son generadoras de las principales fuentes de ingreso para el Estado. Demandan bienes primarios e intermedios y ofrecen, generalmente, productos terminados, quedando éstos, a su vez, a disposición del consumidor. De la actividad desarrollada por las empresas y los individuos, el estado obtiene ingresos que, en esencia son simplemente transferencias de un sector a otro.⁽⁷²⁾

Actualmente, las Finanzas Públicas constituyen una de las partes fundamentales de la política económica en la que se apoyan los gobiernos para llevar a cabo programas de trabajo orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad como empleos,

(71) Martínez Almazán, Raúl. "Las finanzas del sistema mexicano", pp. 22.

(72) Op.Cit. pp.17.

vivienda, distribución de mercancías, etc., ampliando su campo de acción a sectores productivos, como el agrícola, siderúrgico, petrolero, eléctrico e incluso, hasta algunos servicios como la banca, seguros y transporte.⁽⁷³⁾

En los países con un sistema federal, se mantienen relaciones fiscales y financieras entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de armonizar los intereses locales y regionales con los de la nación. Las relaciones intergubernamentales tienen como propósito esencial buscar el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatales y municipales a través de las participaciones federales, las cuales conforman los recursos financieros que obtienen los gobiernos locales como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales.⁽⁷⁴⁾ Las relaciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) pretenden, entre otras cosas, fortalecer las finanzas de los Estados y Municipios, para que sean menos dependientes de los subsidios federales y propiciar así un mayor grado de autonomía financiera. Las Finanzas Públicas disponen de diferentes instrumentos para dar cumplimiento a los objetivos que cada administración tiene con la sociedad en su conjunto. Estos instrumentos son: los ingresos, el gasto y la deuda. Y es asunto particular de cada administración el manejo y el grado de interacción de cada una de ellos.

⁽⁷³⁾ *Ibidem.* pp. 18.

⁽⁷⁴⁾ *Ibidem.* pp. 18.

CAPITULO II

CAPITULO II

MARCO TEORICO DE LA COORDINACION FISCAL

Introducción

La coordinación fiscal es producto de la combinación de dos factores: Hacienda Pública y Espacio.⁽¹⁾ Se puede decir que la coordinación fiscal, se vincula con la problemática que conllevan las características espaciales - geográficas de la actividad financiera (es decir, ingreso - gasto) de los diversos niveles de gobierno.

En la ciencia económica, el espacio tardó paradójicamente en hacerse un sitio; pues las grandes corrientes de pensamiento económico han contemplado, en general, a la hacienda pública bajo una óptica unitaria, sin plantearse las cuestiones teóricas y prácticas derivadas de la existencia en el espacio nacional, de diferentes centros de decisión sobre el ingreso y el gasto público a distintos niveles.

Fue en los años cuarenta, y principalmente a partir de los sesenta cuando se generalizan las investigaciones y propuestas relacionadas con la coordinación fiscal. De hecho, existe desde esa época un reclamo generalizado en favor de la descentralización y del fortalecimiento del federalismo. El tema, fundamentalmente político, encierra en sí mismo una amplia problemática económica y fiscal, cuyo conocimiento es indispensable para llegar a soluciones justas y eficaces. Así, se hace necesario, que los distintos sectores políticos comprendan lo complejo de las relaciones fiscales en un sistema federal de gobierno.⁽²⁾

⁽¹⁾ Musgrave. HACIENDA PUBLICA TEORIA Y PRACTICA, pp. 558.

⁽²⁾ Las actividades de los niveles de gobierno en el Sistema Federal moderno se superponen y entrelazan en formas tan fundamentales y complejas que los estudiosos de las ciencias políticas han caracterizado nuestra era como una de "federalismo cooperativo".

La coordinación fiscal, plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso ingreso y gasto público, entre cada una de las haciendas públicas, tanto entre las enmarcadas en un mismo nivel, como entre las situadas a distintos niveles (estados, municipios, federación). En el campo de la coordinación fiscal, es especialmente útil la distinción entre dos fases, al mismo tiempo lógicas y cronológicas: la fijación de las reglas del juego (fase jurídico - constitucional) y la del análisis de los efectos de las reglas del juego (fase funcional).

Dicho de otra manera, la interdependencia entre los distintos niveles de hacienda implica, en primer lugar, asignar unos límites y unas competencias de ingreso y gasto público - a veces compartidas - a cada hacienda local, lo que presupone un pacto constitucional o una ley. Pero además, tan pronto como el proceso de ingreso y gasto público local se ponga en marcha, tendrán lugar inevitablemente, un conjunto de efectos económicos sobre las áreas próximas - y a veces remotas - cuya corrección pueda exigir, a su vez, una nueva revisión del marco jurídico. La coordinación fiscal es un proceso complejo jurídico - funcional, que no permite fácilmente una solución estable.

En el federalismo fiscal, el primer problema que surge en relación con los ingresos, es el reparto y la coordinación de las diferentes figuras fiscales entre los distintos niveles de gobierno; se trata de un importante aspecto de lo que se puede denominar como perspectiva constitucional del federalismo fiscal.

El ingreso local admite una doble clasificación: ingresos autónomos y no autónomos. En estricto sentido, son autónomos aquellos ingresos determinados por la autoridad local. En cambio, los ingresos no autónomos, tienen su origen en un distinto nivel de gobierno, que es generalmente el central. Lo anterior plantea la necesidad de coordinar los distintos niveles de gobierno, para evitar situaciones de doble tributación, carga fiscal excesiva, etc.

De gran interés, es el estudio del financiamiento compartido entre los distintos niveles de hacienda o de los ingresos no autónomos. Su importancia radica en el hecho de que constituyen el puente entre la perspectiva constitucional y funcional del federalismo fiscal; ya que el financiamiento compartido, surge de un pacto para la distribución de ingresos entre los diferentes niveles de hacienda, también es el gran instrumento de que se dispone para atenuar los efectos negativos de los sistemas tributarios paralelos, además de fortalecer la capacidad fiscal de las haciendas locales.

Lo conveniente en la práctica, es encontrar el equilibrio entre los ingresos autónomos y el financiamiento compartido. Por una parte, el fin de la autonomía fiscal significa romper la ligazón directa entre pago de un tributo y el beneficio derivado del gasto público, que constituye uno de los fundamentos más sólidos en favor de las haciendas locales. Dado que "quien paga manda" acabar con la autonomía fiscal podría significar el fin de la autonomía local. Y aquí vale recordar las discusiones del constituyente de 1917, sobre la importancia de la autonomía económica del municipio, como vía fundamental para su fortalecimiento político y democrático.

Pero por otra parte, multitud de razones recomiendan el financiamiento compartido entre hacienda local y central. En primer lugar, la crisis financiera de las haciendas municipales; en particular preocupa la limitada capacidad de las mismas para obtener ingresos de fuentes autónomas (esto es el concepto teórico de la capacidad fiscal) ⁽³⁾. El déficit permanente de los municipios, exige sin lugar a dudas, financiamiento complementario procedente de la hacienda federal que tiene una capacidad fiscal mayor. En segundo lugar, se presenta la necesidad de mantener una política fiscal uniforme. El ingreso y el gasto público, además de su función de asignación de recursos, cumple con objetivos de distribución de la renta y estabilización de las variables macroeconómicas, lo cual exige una gestión coordinada de la hacienda pública en su

⁽³⁾ Teo Molde, Enrique. Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones : primeras aproximaciones, MINISTERIO DE HACIENDA, INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.

conjunto. Hay que evitar que las haciendas locales lleven a cabo una política fiscal opuesta a la instrumentada en la hacienda central.

Las partes fundamentales de la política económica son la política monetaria y la política fiscal, las cuales deben combinarse adecuadamente, y dado que la política monetaria es atributo de la administración central, la política fiscal, también debe estar en sus manos. A lo anterior, se suman otras condicionantes como: las economías de escala de la recaudación, la posibilidad de una gestión más eficaz de tributos por parte de la hacienda central, mayores recursos técnicos y humanos, etc.

Para analizar las funciones económicas y fiscales de los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, es importante partir de un marco conceptual que establezca el papel del sector público en una economía de mercado ⁽⁴⁾:

- a) Conseguir una distribución más equitativa del ingreso y el bienestar entre regiones y personas, es decir, el problema de la distribución de la riqueza.
- b) El diseño de una política económica que tienda a mantener el empleo, la estabilidad de precios y un nivel de crecimiento económico adecuado.
- c) La provisión y asignación de recursos entre las entidades para que éstas provean los bienes o servicios públicos que sean necesarios.

Lo anterior implica el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de recursos; lo que significa asegurar que la economía lleve a cabo una eficiente asignación de recursos a lo largo del tiempo, es decir, una tasa eficiente de crecimiento. Eficiencia implica evitar que se

⁽⁴⁾ Albiñáñez, Emilio. "La teoría económica y la descentralización fiscal". HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES Núm. 35, pp. 375-386.

canalicen recursos excesivos en ciertas actividades e insuficientes en otras. Sin embargo, la distinción conceptual entre estas tres funciones del sector público no debe oscurecer sus interdependencias fundamentales, a nivel de política económica prácticamente cualquier problema público impacta sobre los tres objetivos de la política económica del sector público.

Por otro lado debemos recordar, que independientemente de las estructuras político - constitucionales que establecen la división de poderes, es crucial considerar que existen diferentes niveles de toma de decisiones, cada una de las cuales determina niveles de provisión de servicios públicos, en gran medida en respuesta a los intereses de los residentes en su área geográfica y a las políticas de bienestar nacional en cuanto a la dotación de mínimos de bienestar para la totalidad de la población.

Del señalamiento de las tres funciones del sector público en la economía, se deriva la pregunta ¿qué forma de gobierno asegura un mayor éxito en la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización? para responder a este problema es útil considerar el análisis de dos tipos de gobierno: el centralizado y el descentralizado.

2.1 Argumentos a Favor de un Gobierno Centralizado

Un análisis del problema de la estabilización sugiere que una forma de gobierno centralizada o unitaria, tendría una mayor capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables, que un sistema de descentralización extrema. Por lo pronto, es obvia la existencia de una entidad central para controlar la magnitud de la oferta monetaria.

Sin acceso a la política monetaria, los gobiernos locales tendrían que basarse en la política fiscal - programas de gastos e ingresos - para estabilizar sus respectivas economías. Sin

embargo, las posibilidades de una política fiscal efectiva son muy limitadas. En primer lugar, las pequeñas economías locales, son en general altamente abiertas, en las que sus miembros compran habitualmente a otras localidades gran parte de los bienes y servicios que consumen, y como resultado, el multiplicador del gasto fiscal tenderá a ser pequeño. Por otro lado, el uso de políticas de financiamiento con déficit presupuestal para estimular la economía local, implica un costo para los residentes locales, costo que en gran medida se atenúa con una política a nivel nacional, que distribuye los costos entre todos los habitantes.

Por lo tanto, la lógica sugiere, que en lo que se refiere al problema de estabilización, una forma unitaria de gobierno es claramente superior a una organización gubernamental descentralizada. Un gobierno central tiene posibilidades de hacer un buen uso de las políticas fiscales y monetarias para mantener la economía en altos niveles de producción, sin altos índices de inflación. En contraste, los gobiernos locales están seriamente restringidos en su capacidad para regular el nivel agregado de la actividad económica de su jurisdicción.

Según John F. Due, es claro que ciertas funciones de gobierno deben realizarse a nivel nacional:" En primer lugar, la política de estabilización debe dictarse a nivel nacional. Si las unidades locales trataran de contrarrestar la desocupación mediante el uso de la política fiscal, gran parte del beneficio emergente de la misma se derivaría hacia otras áreas. En segundo lugar, sólo es posible una efectiva redistribución del ingreso a nivel nacional. En tercer lugar, el gobierno nacional debe promover bienes públicos de tal índole que todos los habitantes del país deben recibir sus beneficios. Las relaciones exteriores y la defensa nacional son ejemplos clásicos." (5)

Los ciclos de la economía (expansión - recesión) se comunican rápidamente a las áreas vecinas vía una demanda de exportaciones o importaciones reducida o aumentada. Esto

(5) Tomado de: ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS IMPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO, "El atenco", Buenos Aires, capítulo 19, FEDERALISMO FISCAL, pp. 449.

significa que los ciclos de la economía agregada son de amplitud nacional y como tales, sólo pueden ser tratadas por políticas nacionales. El mismo caso se presenta en el problema de la distribución de la renta; difícil de lograr e instrumentar en un sistema descentralizado. La idea que existe aquí es simplemente que la distribución deseada de la renta requiere la transferencia de ciertas sumas de renta de los ricos a los pobres.

La distribución de la renta en un momento dado, puede transformarse en la distribución deseada adoptando algún esquema de tributos - subsidios, por medio del cual las localidades con rentas más altas pagarían más impuestos, los que serían distribuidos vía subsidios a las unidades con rentas más bajas.

Sin embargo, en sistemas fiscales altamente descentralizados pueden surgir serias dificultades: por ejemplo, una comunidad que adoptara un fuerte programa de impuestos sobre la renta diseñado para lograr una distribución de riqueza más equitativa - un programa de este tipo es factible debido al alto grado de movilidad individual que caracteriza a una economía nacional - crearía fuertes incentivos para que los ricos se desplazaran a las localidades vecinas y para que los pobres emigraran a esa localidad. Aunque podría conseguirse una distribución de la renta más equitativa, ello se debería en gran medida a la salida de los ricos y a la entrada de los pobres, con la consiguiente caída en el nivel de la renta per-cápita de la comunidad en cuestión. De hecho hay un incentivo real para que cualquier individuo dejara a otros la carga de los programas redistributivos.

Así, la eficacia de los programas redistributivos se vería en cierto modo condicionada a la movilidad de los residentes, que tiende a ser mayor cuanto más pequeña sea la jurisdicción en cuestión. Esto sugiere que al ser la movilización a través de las fronteras nacionales generalmente mucho menor que dentro de la nación, una política redistributiva tiene mucho mayores perspectivas de éxito si se realiza a nivel nacional, por lo tanto es probable que una

forma de centralización fiscal sea considerablemente más efectiva para llevar a cabo los objetivos redistributivos de la sociedad que una organización fiscal en extremo descentralizada.

Examinando por último el problema de la asignación, se concluye que para cierta clase de bienes y servicios un sistema centralizado es más eficiente para proporcionarlos en los niveles necesarios que un sistema de gobiernos locales. El sector público en conjunto tiene la responsabilidad de proporcionar incentivos a la producción privada o alternativamente, de proveer directamente los niveles apropiados de bienes y servicios no producidos en las cantidades eficientes a través del funcionamiento del libre mercado. Algunos de estos bienes o servicios pueden tener ciertas características que confieren beneficios significativos a todos los miembros de la nación, como lo son la defensa, las carreteras, las presas, los correos, etc.

Por lo anterior, habría de esperarse de un gobierno central una mejor aproximación al nivel eficiente de producción de los servicios públicos que benefician a los habitantes de toda la nación, en contraste con un sistema de decisiones descentralizado.

2.2 Argumentos en Favor de un Gobierno Descentralizado

El defecto básico de una forma unitaria de gobierno es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades. Si todos los servicios públicos se proporcionaran por un gobierno central, cabría esperar una tendencia hacia la uniformidad, en los programas públicos para todas las comunidades. Una forma descentralizada ofrece una eficiencia económica más elevada proporcionando un conjunto diversificado de servicios públicos que se ajustan adecuadamente a los problemas, prioridades y características de las comunidades. El hecho de que los gobiernos locales lleven a cabo

actividades que beneficien directamente a los habitantes de sus jurisdicciones tienen las siguientes ventajas ⁽⁶⁾:

"En primer lugar, en la medida en que las preferencias por los bienes públicos varían entre las personas, la descentralización del gobierno permite una mejor adaptación de los niveles de la actividad gubernamental a las preferencias de la sociedad. Esta adaptación disminuye la característica negativa de toda actividad gubernamental en el sentido de que la magnitud de la misma no puede ajustarse por separado al esquema de preferencias de cada persona. Las unidades de gobierno locales pueden ajustar el nivel de su actividad de forma que satisfaga los deseos de los habitantes de su jurisdicción. Por consiguiente, los beneficios de la descentralización son tanto mayores cuanto mayor es la diversidad de preferencia entre las personas de distintas áreas".

En segundo lugar, la descentralización permite una decisión colectiva más eficiente. La cantidad de personas que intervienen es menor; el conocimiento de los costos y beneficios posiblemente sea mayor; existe una relación más estrecha entre los beneficios a recibir y el verdadero costo de los recursos necesarios para financiar los servicios. Es posible ejercer un mayor control, por parte de la población, respecto de la manera en que se prestan los servicios.

En tercer lugar, se facilita la experimentación e innovación; las distintas unidades intentarán resolver los problemas de diversa forma, y otras unidades adoptarán las técnicas más satisfactorias. Se ejercerá presión sobre las distintas unidades locales para igualar la eficiencia demostrada por otras. Se evitan los peligros de las deseconomías de escala.

Además, la descentralización puede dar lugar a una mayor diversidad, experimentación e innovación en la prestación de servicios públicos. Con gran número de prestadores de

⁽⁶⁾ Due, John F. Op. Cit. pp. 472.

servicios independientes se puede esperar una variedad de enfoques, que a largo plazo permitirán un mayor progreso técnico en sus formas de financiamiento, administración, tecnología y participación social.

Finalmente, existen razones para pensar que la descentralización puede llevar a niveles más eficientes en la prestación de servicios públicos, puesto que las decisiones de gasto están mucho más relacionadas en el costo real de suministrarlos. Si una comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de una tributación local, los residentes estarán en mejor situación para sopesar los beneficios del programa frente a sus costos efectivos, tanto por el lado del ingreso como del egreso.

2.3 Una Conciliación de Dos Enfoques: El Sistema Federal

Del análisis anterior se infiere que tanto la forma unitaria de gobierno como una descentralización extrema, tienen ventajas notables y serios defectos para llevar a acabo las tres tareas económicas fundamentales del sector público. Un gobierno central puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución; pero, en ausencia de los gobiernos locales, es muy probable que existan serias pérdidas de bienestar por la uniformidad del consumo de bienes públicos y el despilfarro técnico en su producción. Lo que claramente es deseable es una forma de gobierno que combine las ventajas de estos dos casos extremos y evite los defectos más serios de cada uno; una organización federal de gobierno satisface este requisito. El federalismo representa, en cierto sentido, un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización extrema. En un sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Desde un punto de vista económico, el atractivo obvio de una forma federal de gobierno está en que

combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno no intenta abarcar todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor puede desempeñar.

El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad de la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente en el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas acciones, los gobiernos locales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes de sus respectivas jurisdicciones, de este modo una forma federal de gobierno ofrece las mejores perspectivas para la resolución con éxito de los problemas que constituyen la razón de ser económica del sector público. En este sentido, el federalismo puede ser descrito en términos económicos como la forma óptima de gobierno.⁽⁷⁾

En teoría una estructura óptima asignaría al gobierno federal las tareas de estabilización, de redistribución del ingreso y aquellas actividades cuyos beneficios alcanzan a todos los habitantes de la nación. La realización de otras actividades se encargaría a entidades gubernamentales menores cuya magnitud esté de acuerdo con el grupo de población que se beneficia en forma directa con los servicios a su cargo.

2.3.1 Las Transferencias Intergubernamentales

Una característica destacada de las instituciones fiscales en países con gobiernos federales es el uso de las transferencias intergubernamentales. En estos países los gobiernos centrales,

⁽⁷⁾ A nivel conceptual un modelo federal puede concebirse como una estructura armónicamente organizada en la que existe una separación claramente reconocida constitucionalmente especificada de poderes entre los niveles de gobierno. Dentro y entre los niveles, las unidades perseguirán sus actividades de manera independiente.

complementan frecuentemente los ingresos de las unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos. Estas transferencias son de dos tipos: condicionales e incondicionales. En el caso de las primeras, el concedente establece los fines para la utilización de los fondos. Cuando las transferencias son incondicionales, no existe condicionamiento alguno, por lo que el gobierno local puede emplear las transferencias conforme a su orden de prioridades.

Dentro de la categoría de transferencias condicionales existen una variedad de formas posibles; por ejemplo, las transferencias compensadoras, por las que de acuerdo con una forma establecida el gobierno receptor está obligado a igualar cada peso de transferencia que acepta con un cierto número de pesos de sus propios ingresos ⁽⁴⁾. La organización federal del sector público plantea de este modo un problema importante en la teoría de la hacienda pública: el de las transferencias gubernamentales, no a las unidades económicas individuales privadas, sino a otros niveles de gobierno.

La teoría de las transferencias intergubernamentales sugiere que las transferencias condicionales pueden ser necesarias algunas veces para reducir las ineficacias que resultan de las diferencias interjurisdiccionales, y que las transferencias incondicionales pueden servir para mantener la equidad horizontal y para prevenir las distorsiones en la distribución de la renta real dentro de un sistema federal.

Al estudiar las transferencias intergubernamentales en algunos países federales, se observa que las estructuras básicas de los programas de transferencias existentes pueden interpretarse en términos del siguiente esquema analítico: la mayoría de los países federales han hecho uso tanto de transferencias condicionales como de las incondicionales a los niveles de gobierno

⁽⁴⁾ En México, este tipo de transferencias se establecen en el Convenio de Desarrollo Social, en donde el gobierno federal aporta una determinada cantidad de recursos, comprometiéndose el gobierno estatal a aportar otra cantidad de acuerdo a su capacidad financiera.

más descentralizados. Las primeras se utilizan típicamente para fomentar el gasto en conceptos tales como educación y carreteras, que implican efectos externos interjurisdiccionales significativos, o en ciertos casos para instrumentar programas redistributivos, para lo cual el gobierno central asume toda la responsabilidad.

Estos programas de transferencias implican frecuentemente provisiones igualadoras, de forma que las jurisdicciones más pobres reciben un apoyo más generoso. De hecho, muchos de los programas incorporan explícitamente requisitos para tener en cuenta determinadas exigencias, o necesidades de gasto de cada jurisdicción a demás de su capacidad fiscal ⁽⁹⁾ para ofrecer servicios públicos.

Por ejemplo, en la mayoría de los países federales, la igualdad ha venido a considerarse como un elemento esencial en muchos programas de transferencias intergubernamentales. En particular, el programa de transferencias condicionales ha sido diseñado con dos objetivos fundamentales:

- 1) El logro de niveles mínimos nacionales de ciertos servicios públicos básicos, y
- 2) Una igualación entre las jurisdicciones del esfuerzo fiscal necesario para llevar a cabo este programa de esos niveles de servicio.

Para conseguir estos objetivos las fórmulas de transferencias contienen elementos que reflejan tanto la necesidad como la capacidad fiscal (donde la última se mide habitualmente por el nivel de renta per-cápita). La parte compensadora del gobierno federal (o en ciertos supuestos la suma de fondos autorizada para ciertas jurisdicciones) varía directamente en esos casos con alguna medida de la necesidad, e inversamente con la renta per-cápita. El objetivo es que cada

⁽⁹⁾ En un sentido amplio, la capacidad fiscal refleja la posibilidad que tiene el gobierno local de recabar ingresos dentro de su ámbito jurisdiccional para cubrir las necesidades públicas.

jurisdicción proporcione al menos un nivel mínimo especificado de los servicios públicos más importantes y pueda mantener estos servicios con un conjunto de tasas impositivas que sea esencialmente el mismo que en otras áreas.

Estos dos objetivos parecen ser consistentes, en cierto grado al menos, con la teoría de las transferencias intergubernamentales. El objetivo de asegurar un nivel adecuado de servicios públicos básicos, incluyendo, por ejemplo, educación y salud, puede justificarse en parte por razones de efectos externos; es sencillamente de interés para todo miembro de la sociedad disponer en todas las jurisdicciones, de unos niveles satisfactorios de servicios públicos claves.

Además, al variar las transferencias de acuerdo con las necesidades y la capacidad fiscal, el gobierno central es capaz presumiblemente de eliminar, o al menos reducir, cualquier diferencia en los tributos que los individuos tendrían que pagar en diferentes jurisdicciones para el mismo nivel de servicios públicos.

Los proponentes de los programas de transferencias destacan que su propósito no es redistribuir la renta entre los individuos, la idea es más bien asegurar que cada individuo tenga acceso a un programa conveniente de servicios públicos dentro de su localidad a un costo que esté en línea de lo que pagaría en otro lugar.⁽¹⁰⁾

2.3.2 Tributación en un Sistema Federal

La incidencia de un impuesto, sea real o imaginada, es frecuentemente la característica más importante para determinar su aceptabilidad política. La incidencia, el problema de quién paga

⁽¹⁰⁾ Teo Moldes, Enrique. Op. Cit., pp. 122.

el tributo, es un asunto de importancia real para el contribuyente. Por estas razones, resulta necesario considerar los diversos tributos a disposición del gobierno en términos de sus implicaciones sobre la eficiencia económica y sobre la distribución de la renta.

Encontramos aquí, una vez más, que la existencia de un sistema federal de gobierno crea un conjunto adicional de problemas para la teoría de hacienda pública. En un sistema caracterizado por una descentralización sustancial de la hacienda, hay que afrontar los efectos de los impuestos sobre el flujo entre jurisdicciones de mercancías y factores de producción. De hecho, se constata que algunos tributos que se comportan muy bien de acuerdo con el standard de eficiencia y criterios de equidad cuando se establecen por el gobierno central, son poco satisfactorios cuando se adoptan a niveles más descentralizados de gobierno.

Hay muchos problemas técnicos en el diseño de un sistema de tributación bajo un gobierno descentralizado, como: el tratamiento con un impuesto local sobre la renta de sociedades procedentes de ventas y otras operaciones realizadas fuera de la localidad que impone el tributo, o la aplicación de impuestos locales sobre ventas o compras en las jurisdicciones próximas. Sin embargo, lo que se pretende aquí no es considerar los problemas técnicos de una estructura fiscal, sino más bien determinar algunos principios teóricos generales que sirvan de guía en la construcción de un sistema de tributación bajo una forma de gobierno federal, como primer paso será útil revisar los estándares para la valoración de un sistema de ingresos públicos.

2.4 Criterios para la Evaluación de un Sistema Fiscal

Supongamos que debemos adoptar un sistema de tributos para obtener los recursos necesarios para el sector público. ¿Qué clase de características debe poseer este conjunto de tributos? una

característica muy destacada por los economistas, se refiere a la eliminación del exceso de gravamen. Lo que se desea es un conjunto de tributos que permitan generar los recursos necesarios, pero que no tengan efectos secundarios indeseables sobre el funcionamiento del sistema económico.

Este criterio de suficiencia establece una presunción en favor de tributos neutrales. Un tributo neutral es aquél que no altera directamente las condiciones por las cuales los individuos se deciden entre mercancías alternativas u otras actividades. En términos de la teoría de los precios, un tributo neutral tiene solamente un efecto renta, pero no efectos de sustitución directos.

El atractivo de un tributo neutral está en que no interfiere en el funcionamiento del sistema de precios. Tal tributo extrae simplemente los recursos necesarios del sistema y después-sujeto únicamente a una renta disponible más reducida de los individuos de la sociedad-, permite que el sistema del mercado restablezca el equilibrio de precios y cantidades en los distintos mercados sin interferencias adicionales. Lo que se desea es un tributo que de lugar a lo siguiente: que los individuos paguen el tributo y reaccionen simplemente ante la reducción en su renta disponible.

Un segundo criterio es, disponer de programas de hacienda a niveles descentralizados de gobierno con sus propios ingresos, en vez de con fondos procedentes de fuentes externas. Si los ingresos no se recaudan localmente, se rompe la vinculación explícita entre los beneficios y los costos reales de los programas. El tercer criterio consiste en que el sistema tributario debe tener un patrón equitativo de incidencia.

Finalmente, un buen sistema de tributos se caracteriza por los bajos costos de administración e inspección. Ni los funcionarios públicos ni los contribuyentes deberían incurrir en costos

significativos a fin de asegurar la adecuada recaudación de ingresos. En resumen, un sistema tributario ideal es aquel que no introduce distorsiones en el funcionamiento del sistema de precios, promueve una toma eficiente de decisiones públicas, tiene en conjunción con los programas de gasto un patrón equitativo de incidencia y significa costos mínimos de administración para los funcionarios fiscales y de cumplimiento para los contribuyentes.

2.5 Tributación y Gasto Público Local

Los principios generales de la eficiencia y la equidad se comprenden relativamente bien en una economía cerrada. Sin embargo, cuando nos desplazamos a un sistema abierto (caracterizado por entradas y salidas de mercancías e individuos), el problema de establecer un sistema de tributación efectivo, resulta más complicado. Debe preocupar entonces no sólo los efectos que los programas presupuestales tienen sobre los patrones de producción y consumo dentro de la localidad, sino también de las implicaciones de estos programas para los movimientos de mercancías y personas entre comunidades.

La tributación local o regional del capital puede inducir a ineficiencias en el uso de los recursos, un tributo sobre el uso del capital en una jurisdicción tenderá a desanimar el empleo del mismo y a enviar su uso hacia otras jurisdicciones. La desviación del capital por la tributación excesiva - particularmente la pérdida de nuevas inversiones empresariales potenciales - es habitualmente un asunto de gran interés para los funcionarios locales y se afirma que esto ha dado lugar al problema de la competencia tributaria. Los funcionarios públicos, en un intento de atraer las nuevas inversiones para estimular el empleo y la renta local, compiten con las jurisdicciones vecinas para mantener bajos niveles tributarios locales.

Los beneficios, así como también los costos de los programas públicos, son claramente de cierta importancia en las decisiones de ubicación de empresas. Un programa más amplio de servicios públicos (incluyendo aspectos como un sistema superior de carreteras), servirá para estimular las actividades empresariales a localizar en la comunidad. No obstante, es cierto que hay ciertas formas de gasto local - notablemente los programas de bienestar público - que aumentan las responsabilidades fiscales sin proporcionar beneficios compensadores a las actividades empresariales locales.

Como se ha mencionado, la fuente de estos problemas en la tributación descentralizada es la movilidad interjurisdiccional de las unidades económicas; esta movilidad constituye una vía de escape de la tributación local, dando lugar a ineficiencias en el uso de los recursos y frustrando los objetivos redistributivos. Para evitar estas dificultades, los gobiernos descentralizados pueden tratar de buscar bases de tributación inmóviles. Lo que es móvil e inmóvil depende de cierto número de factores, particularmente del tamaño de la jurisdicción; para provincias o estados relativamente grandes, por ejemplo, la mano de obra puede ser inmóvil a todos los efectos prácticos con respecto a niveles modestos de tributación por renta personal. Sin embargo para jurisdicciones pequeñas sólo hay un factor inmóvil: el suelo.

No hay posibilidad de escapar al tributo y, por tanto, no hay exceso de gravamen. La tributación local sobre el valor del suelo se ha defendido también por razones de equidad, puesto que los servicios públicos locales proporcionan beneficios a los usuarios de las propiedades locales y, por tanto, aumentan el valor de su propiedad, un impuesto sobre el suelo puede proporcionar una forma aproximada de tributación de acuerdo con el principio del beneficio. Además, puesto que la propiedad de cantidades sustanciales de suelo valioso está asociada normalmente con niveles altos de riqueza, un impuesto sobre el suelo puede conseguir buenos resultados, de acuerdo con los criterios de tributación basados en la capacidad de pago.

Por estas razones y por el hecho de que los impuestos sobre la propiedad aplicados a las construcciones parecen haber desanimado tanto a las nuevas edificaciones como el mantenimiento de las unidades ya existentes, se ha reavivado recientemente el interés sobre las posibilidades de un mayor papel de la tributación del suelo en la hacienda local. Es extremadamente dudoso si el suelo en sí mismo constituye una base tributaria suficientemente grande para financiar el conjunto de servicios locales, pero al menos parece haber cierto mérito en darle una importancia grande a la tributación del suelo como una fuente de renta local.

En los problemas de la tributación descentralizada, debería destacarse también que los costos administrativos y de cumplimiento de la tributación a niveles descentralizados de gobierno son frecuentemente mayores que los gobiernos centrales. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad es un tributo relativamente caro de administrar, puesto que requiere la valoración de toda la propiedad gravable. Además, las amplias variaciones existentes en las prácticas de valoración pueden llevar a injusticias y descontentos sustanciales entre los contribuyentes.

La recaudación de los tributos y su administración parecen ser actividades con economías de escala considerables, por tal razón un uso amplio de la tributación a niveles descentralizados de gobierno puede implicar altos costos de operación. Se puede suponer que habrá distorsiones si todas las comunidades adoptan diversas formas de tributación. Cada individuo o empresa tendría en este caso un incentivo para residir en la comunidad cuyo sistema tributario particular le diera el mejor trato fiscal, claramente esto podrá obstaculizar seriamente el intento de alcanzar una solución en la que los individuos se localizaran de acuerdo con sus preferencias por los niveles de servicios públicos y en la que los factores de producción se emplearan en el uso y lugar más eficiente. Más bien, tanto los patrones de localización de los individuos y de otros factores de producción, como los niveles y técnicas

de producción podrían estar determinados por ciertas ventajas pecuniarias conseguidas por las diversas clases de tributos.

Hay un buen argumento a favor de un grado sustancial de armonización fiscal para minimizar estas distorsiones - esto es, para un esfuerzo cooperativo que proporcione un sistema de tributación que minimiza el exceso de gravamen y que permite un patrón deseable de incidencia - una vía prometedora en la dirección de esta armonización es que los gobiernos de un mismo nivel adopten sistemas de ingresos aproximadamente similares. Por ejemplo, si todos los gobiernos municipales (como sucede aproximadamente en muchos países) dieran una importancia primordial a los impuestos sobre la propiedad, habría mucho menos incentivos para que los individuos seleccionaran la comunidad de residencia en base a su programa tributario.

Por tanto, la armonización fiscal no implica uniformidad perfecta en los tipos y en las formas de tributación entre las distintas jurisdicciones. Más bien se refiere al desarrollo de sistemas de tributación que, sujetos a los objetivos económicos de cada una de las jurisdicciones (esto es, a los niveles seleccionados de servicios públicos en cada comunidad), sirvan para promover un uso eficiente de recursos y un patrón equitativo de incidencia.

Así, una primera pauta para la armonización tributaria es que, cuando la movilidad interjurisdiccional de ciertas unidades económicas sea elevada, la tributación de esas unidades debería ser de forma similar en todas las jurisdicciones. En segundo lugar, como se ha señalado anteriormente, es deseable, siempre que sea posible, y cuando sea consistente con los objetivos distributivos, hacer un uso más amplio de la tributación sobre unidades económicas inmóviles - aquellas cuya localización es relativamente insensible a las diferencias fiscales entre las jurisdicciones-.

Esto nos lleva al problema de la armonización vertical de los sistemas fiscales: la elección de tributos a niveles diferentes de gobierno. Se ha mencionado que para la armonización horizontal de la tributación, las diferentes jurisdicciones al mismo nivel de gobierno encontrarán generalmente deseable adoptar sistemas similares de tributación. Por el contrario, es probable mucha mayor variación en las estructuras fiscales a diferentes niveles de gobierno. En un extremo, algunos especialistas en tributación han desarrollado la denominada doctrina de la separabilidad de fuentes.⁽¹¹⁾

Cada nivel de gobierno, de acuerdo con su posición, debería tener sus propias fuentes de ingresos, o bases tributarias, que no estarían disponibles para otros niveles de gobierno. Por ejemplo, el gobierno central podría financiar sus gastos a través de un impuesto sobre la renta. Los estados o provincias podrían basarse en impuestos sobre el consumo o sobre las ventas; y los gobiernos locales podrían gravar el valor de la propiedad, de esta forma no habría doble tributación entre los diferentes niveles de gobierno con respecto a la misma base fiscal. Cada nivel de gobierno tendría sus propias fuentes de ingreso y no tendría que usurpar las bases de ingresos de otro escalón de gobierno.⁽¹²⁾

Se puede argumentar, por razones políticas, que tal separación permite un cierto grado de protección para el ejercicio del poder a niveles diferentes de gobierno. En particular, puede impedir una expansión gradual de los poderes de gobierno central a expensas de las unidades públicas descentralizadas. La experiencia reciente en cierto número de países sugiere que la tributación coordinada sobre la misma base tributaria por niveles diferentes de gobierno puede ser en muchos casos un procedimiento más efectivo y barato.

⁽¹¹⁾ Felix de Luis y Luis del Arco. *Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal.*, pp. 35.

⁽¹²⁾ En los últimos años en México, pocos aspectos han recibido mucha atención en el Congreso de la Unión, a nivel estatal y en debates públicos, como la coparticipación de los impuestos y otras cuestiones referidas a las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. Gran parte de la preocupación surgió con motivo de los grandes problemas que se plantearon a los gobiernos municipales y en su incapacidad financiera para enfrentarlos.

Por ejemplo: en Estados Unidos, las áreas metropolitanas pueden, en algunos casos, añadir un punto del porcentaje adicional a un impuesto sobre las ventas de los estados, el impuesto se recauda de forma normal por las autoridades fiscales de los estados, que a su vez devuelven la correspondiente participación de ingresos a los gobiernos locales; estableciendo tal gravamen a devolver sobre la base fiscal ya utilizada por otro nivel de gobierno, pueden conseguirse considerables economías en la administración y recaudación de los ingresos.

Además, este procedimiento puede permitir a los niveles altamente descentralizados de gobierno hacer uso de ciertos tributos que de otro modo les serían demasiado costoso emplear. Los impuestos locales sobre las ventas o sobre la renta son un ejemplo adecuado, por el contrario si se evitan la mayor parte de los costos administrativos, coordinando las recaudaciones con otros niveles de gobierno, el impuesto puede resultar una útil fuente de ingresos locales.

Por estas razones el argumento de la separabilidad de las fuentes no parece muy persuasivo. El sistema tributario más efectivo bajo una forma federal de gobierno puede significar perfectamente tanto coordinación vertical como horizontal de la tributación, de tal modo que sea útil a los diferentes niveles de gobierno, y gravar la misma base de ingresos.

"La división de los impuestos entre el gobierno central y las unidades menores origina una recaudación en ambos niveles (fragmentación vertical) y por diversas unidades subordinadas (fragmentación horizontal). Ciertos impuestos podrán ser administrados con más eficiencia por una unidad pequeña que por otra más grande, y se emitan posibles economías de escala".⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ Due, John F. Federalismo fiscal, op. cit., pp. 470.

2.6 La Participación de Ingresos

Las funciones del gasto público y de tributación son separables; el gobierno central podría recaudar la mayor parte de los ingresos públicos, y a través de un programa de transferencias intergubernamentales, proveer los fondos necesarios a los gobiernos descentralizados. Este tipo de estructura fiscal tiene un atractivo real, ya que al desplazar la tarea de establecer tributos a los gobiernos que tengan jurisdicciones más grandes, muchos de los problemas discutidos en este capítulo se pueden evitar o al menos reducir en magnitud.

Diversos países, se han movido en esta dirección en los años recientes. El reconocimiento de muchas ventajas, tanto en términos de eficiencia económica como de equidad, de un sistema centralizado de tributación, ha llevado a estos países a establecer tributos centralmente por otros de nivel provincial o estatal. A cambio, los estados reciben grandes transferencias del gobierno central que les permiten el financiamiento de los programas públicos.

Aunque esta separación del gasto y de las funciones tributarias ofrecen perspectivas reales para evitar algunas de las deficiencias más importantes en los sistemas de hacienda descentralizada, se debe reconocer que este tipo de estructura fiscal puede tender a impedir la toma de decisiones colectivas efectivas. Se ha destacado que siempre que sea posible, es deseable tener una vinculación clara y explícita entre el gasto y la tributación, de forma que los individuos estén en posición de evaluar los costos y beneficios de los programas públicos.

Si los gobiernos locales no recaudan sus propios fondos, sino que los adquieren en forma de transferencias del gobierno central, hay un incentivo para iniciar casi todos los programas públicos para los que puedan obtener fondos, puesto que el costo del programa para la comunidad en cuestión parece ser próximo a cero. La transferencia total de la responsabilidad

de recaudar ingresos al gobierno central no fomenta por esta razón un uso efectivo de los recursos dentro del sector público en conjunto.

Sin embargo, este problema puede resolverse en gran medida a través de un sistema adecuadamente diseñado de transferencias intergubernamentales incondicionales, si solamente se provee por los gobiernos centrales una fracción de los ingresos locales, los gobiernos subcentrales que desean expandir la provisión de servicios públicos tendrán que financiar las unidades marginales de esos servicios totalmente con sus propios ingresos.

No obstante, algunos analistas han argumentado que la centralización de la distribución lleva también inevitablemente a la eventual centralización de las funciones de gasto. **Afirman que sin autoridad fiscal independiente para obtener ingresos, los niveles de gobierno descentralizados llegan a ser tan dependientes del gobierno central que finalmente pierden sus propios poderes, donde existen disparidades significativas entre las jurisdicciones en los niveles per-cápita de renta y riqueza, el aumento de la centralización de la tributación, combinada con un programa de transferencias igualadoras, puede fomentar la equidad horizontal y el logro de estándares nacionales aceptables en importantes servicios locales.**

La elección es obviamente de gran importancia en un sistema federal de gobierno, pero curiosamente no ha recibido gran atención por los teóricos de la hacienda pública. Además, con la evidencia acumulada por la experiencia de los países con grados de centralización en la tributación ampliamente divergentes, debería ser posible alcanzar algunas conclusiones razonables sobre este problema.

2.7 Deuda Pública en un Sistema Federal

El objetivo básico de la deuda pública del gobierno central en un sistema federal difiere fundamentalmente de su función de operaciones fiscales de los niveles de gobierno descentralizados, para el gobierno central el papel básico de la deuda pública es ayudar al sector público a regular el nivel de demanda agregada, así como estabilizar la economía a un alto nivel de empleo con precios estables para estimular el nivel del gasto local, el gobierno central puede encontrar deseable permitir que sus gastos excedan a sus ingresos fiscales y financiar el déficit emitiendo bonos.

El banco central puede comprar esos bonos, en la medida que parezca apropiada, y por esa vía inyectar nuevo dinero en la economía; de este modo, las operaciones del tesoro y del banco central determinan el tamaño y la composición de la deuda pública nacional. Por ello, a nivel de gobierno central la deuda pública es primeramente un medio de control del nivel de demanda agregada y por esa razón un medio para la resolución del problema de la estabilización.

Sin embargo, a nivel local la deuda pública juega un papel enteramente distinto; la función del gobierno local es proporcionar servicios públicos, y es en la realización de este objetivo donde la deuda pública local puede ser extremadamente útil. La opinión convencional es que el gobierno local debe endeudarse para una finalidad básica: **financiar sus proyectos de capital, que son por definición programas de inversión a largo plazo con beneficios distribuidos a lo largo de los próximos años.**

Por ejemplo, puede esperarse que las nuevas presas o la ampliación de los sistemas viales proporcionen servicios que se distribuyen a lo largo de varias décadas futuras. Esto significa que no solamente los residentes actuales de una localidad, sino también los residentes futuros

consumirán los servicios proporcionados por el proyecto, en este caso, la tributación, de acuerdo con el principio del beneficio, sugiere que los residentes futuros deberían compartir el costo del programa. Para estos propósitos la deuda es muy apropiada, ya que ofrecen un medio a través del cual los pagos de los proyectos de capital pueden distribuirse durante la vida de las instalaciones, de forma que coincidan más exactamente con las corrientes de beneficios futuros.

Esto conduce a un nivel pragmático, a lo que quizá es la razón más poderosa de una utilización sustancial del financiamiento con deuda pública para los programas locales de capital: para muchos proyectos, la deuda es la única forma práctica de conseguir los fondos necesarios. Programas de capital, como la construcción de carreteras o universidades, implican costos muy altos que deben satisfacerse durante periodos de tiempo relativamente cortos. Por esta razón, es difícil financiar estos programas con los ingresos corrientes.

2.8 Tendencias en la Coordinación Fiscal

Con el proceso de industrialización y modernización, la estructura económica y social de un país cambia habitualmente de una forma que parece tener importantes implicaciones para la organización y funcionamiento del sector público. Tres aspectos de este proceso son de especial importancia en este contexto: **mejora de los sistemas de transporte, sistemas de comunicaciones más efectivos y un nivel creciente de renta per-cápita**. Estos tres factores conjuntamente promueven tanto un conocimiento más amplio de las condiciones a lo largo de todo el país como una creciente capacidad para responder a esas condiciones. Como resultado de ello cabría esperar a lo largo del tiempo un creciente nivel de movilidad intranacional, un fenómeno que probablemente de lugar a muchas presiones sobre la estructura del sector gobierno de la economía.

El determinante más destacado del nivel adecuado de gobierno para promover un servicio público es el patrón geográfico de sus efectos. Eso es especialmente cierto, para los programas públicos que influyen en la formación de capital humano. En la medida en que aumenta la movilidad dentro de la nación, el sistema educativo de un área, por ejemplo, llega a tener un mayor impacto sobre el bienestar de los residentes en otras comunidades, puesto que muchos de los educados dentro de la localidad vivirán eventualmente en otro lugar.

En particular, los más altos grados de movilidad hacen necesaria la centralización de los programas fiscales redistributivos. La pobreza en medio de la riqueza constituye una mancha en la conciencia de la sociedad por lo que induce a una mayor disposición a iniciar actividades distributivas. Por esa razón, el desarrollo a lo largo del tiempo es probable que lleve consigo tanto un nivel creciente de pagos redistributivos como un incremento en el grado de centralización de tales programas.

Estrechamente relacionadas a estas dos primeras fuerzas centralizadas (y fuertemente destacadas por buen número de autores) están las crecientes presiones en favor de mejores niveles de servicios en las áreas más pobres, como se ha mencionado antes, tales deficiencias pueden imponer en muchos casos costos reales externos sobre los residentes de otras jurisdicciones. Consecuentemente, es probable que haya presiones sobre los gobiernos centrales para que ayuden, posiblemente a través de programas de transferencias igualadoras, a las áreas más pobres en la provisión de niveles satisfactorios de servicios públicos claves.⁽¹⁴⁾

La proposición general que se deduce de aquí es que la creciente movilidad, información y riqueza que acompaña al desarrollo económico tiende a reducir el campo de las políticas

⁽¹⁴⁾ Tal es el caso, en México, del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo mecanismo de operación consiste en transferir recursos a las Haciendas Locales para atender las condiciones de pobreza de algunas regiones del país.

presupuestarias independientes llevadas a cabo por los niveles de gobierno descentralizados. Los funcionarios públicos locales descubren con el paso del tiempo que cada vez están menos aislados de las políticas adoptadas en otras localidades; tendrán que tomar en cuenta en un grado cada vez mayor el impacto que ejercerán sus decisiones sobre los flujos de entrada y salida de las unidades económicas, la inversión empresarial y el bienestar de sus residentes en relación con las otras áreas.

Todo lo anterior apunta a un creciente papel del gobierno central en la recaudación de ingresos públicos; puesto que las ineficiencias asociadas con la tributación descentralizada pueden verse ampliadas con el paso del tiempo; resultará cada vez más atractivo para el gobierno central el apropiarse de una parte mayor de la función tributaria y proveer de fondos a los niveles de gobierno descentralizados por medio de programas de transferencias intergubernamentales.

Finalmente, también es posible que el progreso técnico a lo largo del tiempo permitirá una provisión centralizada más efectiva de ciertos servicios públicos, de forma que se alcanzarán economías de escala previamente inexistentes. Lo que esto significa es que existe un conjunto formidable de fuerzas que actúan a lo largo del tiempo promoviendo un creciente grado de centralización dentro del sector público.

El aspecto más difícil de la provisión de cualquier servicio público es conseguir los fondos para financiarlo; como resultado de ello los niveles descentralizados de gobierno serán menos resistentes a la ayuda del gobierno central en materia de financiamiento.

Sin embargo, el análisis anterior sugiere que frente a esas fuerzas centralizadoras hay un factor que actúa en dirección opuesta: las ganancias potenciales de bienestar. Los incentivos a favor de una hacienda descentralizada, resultan fortalecidos por la agrupación de individuos con

preferencias similares por los servicios públicos. Tal agrupación debería verse estimulada por la creciente movilidad que existe en las sociedades en desarrollo.

Además, hay razones para ser cauto ante el proceso de centralización. En particular, no está claro que un mayor papel de gobierno central en la recaudación de ingresos llevará a un posterior desplazamiento de las funciones de gasto hacia el nivel central. De hecho, precisamente lo opuesto puede ser perfectamente cierto; las transferencias pueden permitir a los gobiernos descentralizados funcionar más satisfactoriamente, retardando por ello (o incluso tal vez deteniendo) el desplazamiento de las funciones al gobierno central. Esto es especialmente cierto cuando las transferencias son de tipo incondicional, de forma que el gobierno central tiene poco control sobre su utilización.

2.8.1 Tendencias Históricas en la Centralización Fiscal

Un examen de la poca información disponible sobre la historia de la centralización fiscal sugiere que es extremadamente difícil generalizar sobre este aspecto. La experiencia entre los países, y en distintas épocas de un mismo país, ha sido muy diferente en muchos casos. Además, los resultados dependen en cierta medida de la definición de centralización fiscal adoptada; esto es, si el ratio de la centralización se define como la participación del gobierno central en los ingresos o alternativamente en los gastos públicos.

Durante la primera mitad del siglo XX la tendencia general en la mayoría de los países parece haber sido hacia una creciente centralización, tanto en los gastos como en los ingresos públicos. Es interesante destacar que esta tendencia se presenta igualmente en los países federales y no federales.

El estudio de las tendencias de la centralización en los distintos países sugieren, en particular, la creciente importancia relativa de los gastos de seguridad social que han sido una fuerza importante que subyace en el creciente grado de centralización fiscal.

Probablemente todo esto no es muy sorprendente, tenemos que llegar a aceptar una tendencia hacia una cada vez mayor centralización del sector público como una situación normal, cuando no inevitable. Desde esta perspectiva, resulta algo más que sorprendente descubrir que en los últimos años desde 1950 esta tendencia se ha invertido en la mayoría de los países. Un examen revela que desde 1950 los ratios de centralización fiscal en el gasto en la gran mayoría de los países han disminuido en algunos casos significativamente.

Además, hay otra razón para que los gastos de los niveles descentralizados de gobierno puedan crecer más rápidamente que los del gobierno central, es que gran parte de los servicios provistos por estos gobiernos son intensivos en trabajo y son frecuentemente de una clase para los que es difícil conseguir avances significativos en la productividad.

Un rasgo adicional al desarrollo fiscal en el siglo XX (que ha continuado y en diversos casos se ha acelerado desde 1950) es la creciente utilización de las transferencias intergubernamentales. Este fenómeno es claro, en la experiencia de los países federales y en la de aquéllos que no han adoptado (al menos no formalmente) sistemas federales de gobierno.

Las transferencias pueden perfectamente permitir que los gobiernos estatales y locales funcionen más efectivamente, capacitándoles para mantener por esa vía, o incluso expandir, su ámbito de funciones de gasto.

Un enfoque más amplio de las tendencias históricas del federalismo fiscal sugiere que las transferencias intergubernamentales han sido parte integral del proceso de crecimiento conjunto de la responsabilidad entre los niveles de gobierno para proporcionar una provisión amplia de servicios públicos; como parte de este proceso, las transferencias han proporcionado un medio de compartir los costos de esos programas.

Como muchos analistas han destacado, el sistema federal (y particularmente en términos de la organización fiscal) ha cambiado muy significativamente a lo largo del tiempo; **el federalismo ha demostrado de hecho ser una forma de gobierno altamente aceptable. Incidentemente, esto es cierto también para aquellos gobiernos que, aunque no posean constitución federal, son federales en el sentido económico de basarse en la elección descentralizada en la provisión de servicios públicos.**

Es de gran interés, la dirección que el desarrollo de las actividades fiscales ha tomado hacia un grado creciente de coparticipación en la responsabilidad de la provisión de servicios públicos. Lo que es claro es que el desarrollo histórico de las estructuras fiscales del sector público, ha tendido hacia una donde los diferentes niveles de gobierno cumplan conjuntamente las funciones del mismo. **Nos movemos hacia una nueva fase del federalismo, que se llama "federalismo cooperativo", en el cual el caso típico es la provisión conjunta de servicios públicos por varios niveles de gobierno en cooperación.**

Los economistas dedicados al estudio de la política pública deben estar conscientes de este problema. Deben destacar que lo relevante ya no es establecer que nivel de gobierno deberá proporcionar un determinado servicio público, sino más bien tratar de buscar la combinación de participaciones gubernamentales que sea la más efectiva.

En conclusión, la evolución del federalismo fiscal hacia una mayor interdependencia entre los niveles de gobierno no apunta de ninguna manera hacia una eventual extinción de la hacienda local; lo previsible es que las formas de hacienda federal con considerable uso de las decisiones descentralizadas, continúen fortaleciéndose durante el futuro. Habrá probablemente una creciente centralización en buen número de áreas; en particular el análisis presentado aquí señala hacia una continua centralización de los programas esencialmente redistributivos. Sin embargo, la hacienda descentralizada tiene posibilidades de importantes beneficios públicos, y por esta razón (y a causa de los poderosos intereses que suponen los gobiernos subcentrales), los niveles descentralizados de gobierno deberán mantenerse con un importante papel en el sector público.

Finalmente, en cualquier sistema federal es probable que haya una continua tensión entre el gobierno federal y los estados miembros sobre los diferentes equilibrios que se desarrollan en distintos momentos. La existencia de esta tensión es parte integral de la relación federal y su carácter supone mucho para determinar el futuro del federalismo en cada sistema.

FUNCIONES BASICAS DEL GOBIERNO FEDERAL

1) Provisión de Bienes y Servicios Básicos

- Defensa Nacional
- Educación
- Seguridad Social
- Salud
- Comunicaciones

2) Distribución Equitativa de Oportunidades

- Ingresos
- Gastos
- Apoyos

3) Política Económica

- Provisión de empleo
- Estabilidad de precios
- Crecimiento económico

4) Atención a Servicios y Sectores afectados por fenómenos

- Naturales
- Económicos
- Sociales
- Políticos

Funciones de Niveles de Gobierno

Federal

Regulación de Centros Urbanos

Mando de la Fuerza Pública

Estatal

Suspender Ayuntamiento

Nombrar Concejos Municipales

Nombrar los Bancos de Policía

Establecer contribuciones municipales

Nombrar la propiedad inmobiliaria

Distribuir las Participaciones Municipales

Aprobar leyes de Ingresos Municipales

Regulación de Centros Urbanos

Mando de la Fuerza Pública

Municipal

Manejar su Patrimonio

Operar Bancos de Policía

Tendrán a su cargo los Servicios Públicos

Coordinación Intermunicipal en la prestación de Servicios

Administrar la propiedad Inmobiliaria

Celebrar convenios con el estado sobre contribuciones

Administrar las participaciones otorgadas

Administrar Ingresos de la prestación de Servicios Públicos

Aprobar presupuesto de Egresos

Promover su desarrollo Urbano

Regulación de Centros Urbanos

Tributación en los Niveles de Gobierno

Exclusividad Federal

- Tenencia
- Comercio Exterior
- Hidrocarburos
- Recursos Naturales
- Instituciones de Crédito y Seguros
- Servicios Públicos concesionado por la federación

Concurrencia Federación - Estado- Municipio

- Nóminas
- Profesiones
- Traslado de Dominio de Bienes Muebles
- Renta
- Industria, Comercio y Servicios

Exclusividad Municipal

- Propiedad Raíz

Participación Obligatoria

- Impuestos Especiales de Producción y Servicios: Gasolina y Derivados del Petróleo
- Bebidas Alcohólicas
- Tabacos labrados
- Cerveza
- Energía Eléctrica
- Cerillos y Fósforos
- Explotación Forestal

CAPITULO III

CAPITULO III

LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Como se señaló en el capítulo anterior, la coordinación fiscal se plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso ingreso-gasto de las haciendas públicas de un sistema federal. En el caso de México, la coordinación fiscal tiene dos vertientes claramente definidas :

Por el lado de los ingresos: Las acciones de armonización fiscal y participación de ingresos federales se plasman en un sistema nacional de coordinación fiscal sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal y,

Por el lado del gasto: Por un instrumento jurídico de coordinación intergubernamental denominado Convenio de Desarrollo Social, cuyo propósito fundamental es la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local, transfiriendo recursos financieros y asesoría técnica a los gobiernos estatales.

3.1 Antecedentes Generales

El Estado Mexicano está estructurado en un sistema federal, basado en la distribución de competencias entre la Federación y los estados. Cuando el Constituyente de 1917 les otorgó la facultad de allegarse recursos para cubrir sus presupuestos (art. 73, fracc.VII) no se hizo la distinción entre cuales serían exclusivos de la federación y cuáles corresponderían al Estado, (salvo los

mencionados en la fracción XXIX del citado artículo sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito, etc.). Por lo tanto, se entiende que la federación y los estados podían gravar sobre una misma fuente.

Esta situación resultaba un freno para el desarrollo de la economía nacional por constituir un obstáculo para la producción y el consumo. En efecto, el sistema de doble o múltiple tributación disminuía en gran parte el comercio regional, ocasionando ciertas desventajas para los contribuyentes, así como una serie de dificultades originadas por la diversidad de mecanismos establecidos para la captación del ingreso.

Con el fin de superar esa problemática, se propuso establecer un sistema de Coordinación Fiscal Nacional, para así evitar la duplicidad de gravámenes sobre un mismo concepto o una misma fuente. De esta manera en 1925 y 1932 se celebraron dos reuniones cuyo objetivo principal fue el de buscar los procedimientos adecuados para la distribución de las fuentes de ingreso que en forma exclusiva deberían corresponder a la Federación o a los estados.⁽¹⁾

En estas reuniones sólo se logró que las resoluciones acordadas tuvieran carácter de recomendaciones. De éstas sobresalen las siguientes:

- Unificar la imposición al comercio y la industria.
- Que los estados hicieran un sólo tributo fiscal de los impuestos generales al comercio y la industria, y

⁽¹⁾ Martínez Almazán, Raúl. LAS FINANZAS DEL SISTEMA MEXICANO, pp. 62.

- Establecer la determinación anual o bianual del impuesto a cargo del causante, conceder a los estados y municipios una participación fija en el rendimiento total del impuesto sobre la renta.⁽²⁾

En el año de 1947 tuvo lugar la Tercera Convención Nacional Fiscal. En ella, se concluyó que la distribución de fuentes impositivas entre la Federación y estados no había podido aun realizarse, por lo que se propuso un objetivo diferente: establecer un sistema en el cual la federación y los estados, si bien no se distribuirían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y coherencia de los diferentes sistemas impositivos.

Este objetivo se logró en forma parcial con la implantación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en 1948, en sustitución del Impuesto del Timbre, estableciéndose de esta manera un sistema de coordinación para los estados que la aceptaran, aunque para ello tuvieron que derogar sus propios impuestos al comercio y la industria. Se estableció un sistema de tasas, correspondiendo el 1.8% a la Federación y 1.2% para los estados.⁽³⁾

En 1973 todas las entidades federativas firmaron los primeros Convenios de Coordinación sobre el Impuesto a la Industria y al Comercio.⁽⁴⁾ Sin embargo, aunque en 1971 las entidades federativas habían firmado un compromiso con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a la tasa del 10%, exclusivamente para artículos de lujo, es hasta la suscripción de los Convenios, cuando se oficializan los antecedentes formales del Sistema de Coordinación Fiscal.

⁽²⁾ Almazán. Op. cit., pp. 63.

⁽³⁾ *Ibidem.*, pp. 65.

⁽⁴⁾ *Ibidem.*, pp. 65.

3.2 Las Participaciones hasta 1979

Durante la evolución y el perfeccionamiento que ha tenido la coordinación fiscal en México, el sistema de participaciones ha sido considerado como su columna vertebral. Mediante éste, la Federación comparte con las entidades federativas la recaudación de varios impuestos. La propia Constitución Política estableció primero la participación de recursos sobre energía eléctrica y más tarde sobre la producción y el consumo de tabacos, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de fermentación y la explotación forestal. Más tarde se agregó a esta lista la contribución sobre producción y consumo de cerveza (1949).

El año de 1979 fue el último en que se aplicó el sistema tradicional de participaciones. La Ley de Coordinación Fiscal entró en vigor a partir del 1° de enero de 1980. Así, el panorama en dicho año era el siguiente:

- a) Había impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a los estados y municipios, por ejemplo: los establecidos en las tarifas generales de los impuestos a la importación y a la exportación, el impuesto sobre la renta de las empresas causantes mayores, el impuesto sobre la renta a las personas físicas en todos sus aspectos y los establecidos en la Ley General del Timbre.

- b) Conforme a lo establecido en la Constitución, entre otros impuestos, se otorgaba participación a: la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

c) En algunos impuestos federales se exhortaba a los estados a suspender o a no establecer sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual la Federación les pagaría determinada participación, sobre impuestos federales en llantas y cámaras de hule, artículos electrónicos, alfombras, tapetes, vidrios y cristal. En ellos, la participación se otorgaba por la declaratoria federal de que no existía concurrencia impositiva en tales materias.

d) Existían disposiciones legales federales que permitían otorgar participaciones a los estados, siempre que éstos celebraran Convenios de Coordinación con la Secretaría de Hacienda. Así, por ejemplo, el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, se distribuía de la siguiente manera: el 45% del rendimiento de este impuesto, tanto de la tasa general del 4%, como de las diferenciales, correspondían a los estados. Se les otorgaba además el 4% de la percepción neta federal del impuesto, los recargos y las multas para gastos de administración del mismo. La parte correspondiente a los municipios de las participaciones del ISIM era como mínimo del 20%, de acuerdo con lo que establecieran las legislaturas locales.

Asimismo, se les incrementaba un 10% del monto de las participaciones que por otros gravámenes recibían los estados, por el hecho de estar coordinados en el ISIM. La distribución no era igual en todos los impuestos para los estados, ya que las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto. Por ejemplo: 1% en el impuesto sobre la producción de hierro, carbón y manganeso; 3% en la compraventa de primera mano y consumo de aguas envasadas y refrescos; 3.5% en la producción de oro, plata y azufre; 10% en la compraventa de primera mano de tapetes, alfombras y tapices y de 30% en el consumo de los mismos. Finalmente, la tasa mínima era del 50% del impuesto sobre la explotación de pesca.

3.3 Procedimiento para la distribución de las participaciones hasta 1979.-

Los procedimientos utilizados para distribuir las participaciones eran diferentes según el tipo de gravamen, de tal manera que, en algunos casos las participaciones correspondían exclusivamente a los estados productores (como el impuesto sobre la producción de minerales). En otros, se otorgaban a los estados consumidores, como en el caso del impuesto sobre consumo de gasolina. Mientras que en algunos otros se asignaba participación, tanto a las entidades productoras como a las consumidoras, ejemplo de ello fue el impuesto sobre tabacos labrados. En tanto que en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles (ISIM) la participación correspondía a la entidad donde el contribuyente hubiera "percibido el ingreso".

La época de pago de las participaciones a las entidades y municipios estaba desfasada en varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen. En efecto, para liquidar las participaciones era necesario que llegaran a las autoridades centrales las constancias de pago del impuesto respectivo y la información del contribuyente respecto de las entidades donde produjeron o a las que enviaron sus productos, para así estar en posibilidad de determinar y pagar el monto de las participaciones. En ocasiones, por errores, demoras o ineficacia en el trámite, el pago tardaba más de lo debido.

A raíz de la preparación del Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, los estudios realizados pusieron de manifiesto que, no obstante que las participaciones se incrementaban anualmente en términos absolutos, en realidad éstos venían disminuyendo en forma relativa en proporción con la recaudación federal, como se ilustra en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1**EVOLUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS
1975 - 1978**

AÑO	MONTO TOTAL DE PART. FED. A ESTADOS Y MUNICIPIOS	% QUE LAS PARTICIPACIONES A EDOS. Y MPIOs. REPRESENTARON EN LA REC. FEDERAL
1975	16,269	13.14
1976	20,332	13.48
1977	27,706	12.71
1978	36,223	12.46

Fuente: SHCP, Coordinación General con Entidades Federativas.

Como puede observarse, aún cuando en montos absolutos las participaciones a estados y municipios fueron creciendo de 1975 a 1978 a una tasa media anual del 30.58%, en términos relativos fueron disminuyendo del 13.14% al 12.46%. Esto es explicable porque la dinámica de la recaudación federal total era mayor que la de las participaciones, ya que el crecimiento de la recaudación fue del 32.91%, es decir, 2.33 puntos más que el incremento de las participaciones.

El procedimiento de distribución de las participaciones entró en crisis debido al régimen de participaciones en el impuesto sobre producción de petróleo y las manipulaciones registradas en el impuesto sobre ingresos mercantiles.

Efectivamente, hasta 1979 permanecía parcialmente vigente la Ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados del 30 de diciembre de 1947. El único productor de

petróleo era PEMEX, por lo que se estableció para esta empresa un régimen fiscal especial según el cual el impuesto se pagaría de acuerdo al importe total de sus ingresos brutos; de ellos se podían deducir los obtenidos por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Asimismo, PEMEX únicamente otorgaba participaciones de 9% a los estados y de 1% a los municipios donde se encontraban los pozos petroleros. En 1979 sólo dos estados concentraban los beneficios fiscales derivados de la exportación de petróleo.

Respecto al impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el gravamen se había extendido a todas las entidades federativas; pero para efecto de participaciones, algunas empresas para favorecer a algún estado en especial, comenzaron a realizar manipulaciones, encubriendo sus operaciones con la forma jurídica del contrato de comisión para evadir el pago de impuestos. Con esta práctica las mismas empresas condicionaron la revisión y actualización de los impuestos locales de muchas tesorerías estatales; con ello favorecieron a los estados con menores cargas tributarias. Así, para 1978 la distribución de las participaciones era caótica. Era necesario instrumentar nuevas medidas de coordinación fiscal que permitieran una distribución más equitativa y eficiente del sistema de participaciones por parte del gobierno central.

3.4 Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal

El nuevo Sistema de Coordinación Fiscal se definió en la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en diciembre de 1978, la cual entró en vigor en 1980. Dicha Ley representó un paso muy importante en las relaciones fiscales entre los tres niveles de

gobierno, ya que solucionó los problemas planteados por la concurrencia impositiva y representó también un gran esfuerzo de descentralización administrativa en materia tributaria, además mejoró en todos los sentidos el tratamiento a los contribuyentes. En esencia, la Ley define un sistema para armonizar las políticas e intereses de los tres niveles de gobierno en materia fiscal. Esta ley establece como fuente principal de recursos para distribuir a los estados, el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Entre los objetivos perseguidos por dicha Ley, destacan los siguientes:

- a) El fortalecimiento de la Hacienda Pública de Estados y Municipios.**
- b) La concertación de políticas impositivas uniformes que eviten contradicciones, al definir sus objetivos fundamentales y coordinar el Sistema Fiscal Federal con los de los Estados y Municipios.**
- c) El establecimiento de un sistema más dinámico de distribución de participaciones entre las entidades y el Gobierno Federal.**
- d) Fomentar la creación de organismos propios de coordinación fiscal para encauzar actividades, organizar acciones y evaluar resultados.**
- e) Elaborar un sistema de colaboración administrativa que facilite el contacto y la cooperación entre la Federación y los Estados.**

De esta manera, la Ley de Coordinación Fiscal facilitó la simplificación en el Sistema Tributario al permitir derogar o dejar en suspenso un gran número de

impuestos federales, estatales y municipales; además, sentó las bases para llevar a cabo la descentralización de la administración fiscal, procurando buscar la manera de dotar de mayores recursos financieros a los municipios del país.

En la práctica el sistema está sustentado en la celebración de convenios entre los Estados y la Federación. Para ello, ha utilizado dos tipos de instrumentos : el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa. Ambos instrumentos son uniformes y han sido adicionados durante su vigencia con acuerdos específicos con cada Estado, los cuales se hacen constar en documentos conocidos como Anexos.

En el caso del Distrito Federal no se aceptan convenios. Para este caso la Ley declara coordinada a esta Entidad Federativa y sólo a través de acuerdos presidenciales pueden establecerse las características de dicha coordinación, siendo idénticas a las que se plasman en los convenios mencionados.

La columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen de participaciones federales que entró en vigor el 1° de enero de 1980. Mediante él, la Federación comparte con las Entidades Federativas la recaudación de determinados impuestos. Este sistema no hace distinción entre impuestos participables como ocurría hasta 1979; tampoco existe variación en la magnitud de las participaciones según el impuesto o la Entidad de que se trate. Ahora, se basa en un régimen con criterio uniforme para fijar la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales debería corresponder a Estados y Municipios.

3.5 Los Convenios de adhesión y sus anexos

Los Convenios de Adhesión fueron aprobados por las legislaturas estatales y publicados tanto en los periódicos oficiales de los estados como en el diario oficial de la federación. El objetivo de estos instrumentos es permitir a los Estados adheridos al sistema, recibir las participaciones que fija la Ley, precisando los recursos destinados a las Entidades Federativas, al igual que las fórmulas utilizadas en la liquidación de participaciones.

Los acuerdos celebrados entre la Federación y los Estados se clasifican en: Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y Convenios de Colaboración Administrativa.

3.5.1 Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los convenios entre Federación y Estados contienen diversos anexos. Estos a su vez se clasifican en 4:

Anexo No. 1. En el se establecen los gravámenes estatales y municipales a suspender que estaban en vigor hasta 1979, sobre actividades que quedan gravadas con el Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo, aquí la Federación se compromete a resarcir la pérdida que tuvieran por este concepto. Lo anterior motivó que el Fondo General, se elevara con el porcentaje que dichos impuestos representaran para la entidades federativas. Los gastos de administración que venían recibiendo las entidades federativas por diversos impuestos, constituían para ellos un ingreso por

las labores que presentaban en la recaudación y administración de los mismos. Por ello la Federación convino en resarcirles lo que dejarán de percibir por este concepto.

Anexo No. 2. Con los estados productores de petróleo se tuvo la necesidad de llegar a un acuerdo especial para no dar lugar al pago de participaciones excesivas a favor de cinco Estados. Con los estados petroleros de Tabasco, Chiapas, Tamaulipas, Campeche y Veracruz, se acordó lo siguiente: que de las participaciones correspondientes a 1979 sólo se tomará un 50% como base para el cálculo de los coeficientes de distribución en el Fondo General de Participaciones.

Anexo No. 2 o 3. Este anexo es relativo a la suspensión del cobro de derechos en los Estados por la expedición de pasaportes provisionales.

Anexo No. 3 o 4. Dentro del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, quedó la promoción del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). En el campo fiscal los gobiernos de los Estados y la Federación convinieron en dejar en suspenso sus gravámenes a la agricultura, ganadería, pesca y sobre los alimentos en general. Para que los Estados no sufrieran daño recaudatorio con motivo de esta medida la Federación les repondría la recaudación que perdieran, con el mismo procedimiento que se había seguido con los impuestos locales y municipales derogados o dejados en suspenso al iniciarse la coordinación fiscal.

Anexo No. 4 o 5. Se refiere al ajuste en la suspensión de gravámenes estatales o municipales de acuerdo con las reformas que tuvo la Ley del Impuesto al Valor Agregado para 1981.

Los anexos al Convenio de Adhesión tuvieron como principal objetivo establecer el procedimiento para incrementar el Fondo General de Participaciones con la recaudación o el rendimiento de los impuestos locales que fueron derogados o suspendidos por los Estados y sus Municipios.

3.5.2. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

El propósito de éste convenio es el de establecer las bases para combatir el centralismo en los trámites y resolución de los problemas que afectan a poblaciones, comunidades y municipios del país.

A través de él, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con los gobiernos de los Estados, establecen las condiciones para administrar los recursos federales: participación de los trabajadores en las utilidades, recursos administrativos, devoluciones o prórrogas, liquidación de obligaciones fiscales o imposición de sanciones y fiscalización, entre las más importantes.

Mediante este convenio los estados son encargados de llevar y mantener al corriente el registro de los causantes menores en el impuesto al ingreso global de las empresas y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación; de recibir las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales; de determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases de su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos; de imponer las sanciones administrativas por infracciones a las disposiciones fiscales federales; de emitir bases especiales de tributación; de secuestrar vehículos; de recibir la

declaración del Impuesto al Valor Agregado por la importación de bienes materiales y de enterar al Banco de México, a más tardar el 25 de cada mes, sobre el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior con el propósito de depositarlo en la Tesorería de la Federación.

3.6 El Sistema Nacional de Participaciones

En el marco del nuevo Sistema de Coordinación Fiscal se estableció como fuente principal de recursos para distribuir entre estados y municipios los provenientes del Sistema Nacional de Participaciones y las bases para la distribución de las mismas. El sistema operó inicialmente a través de tres fondos :

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

Esta nueva forma de distribuir los recursos permitió que por primera vez, se otorgaran participaciones a estados y municipios sobre el rendimiento del total de los impuestos federales y no sólo de algunos como ocurría anteriormente. Desde sus inicios (1980), el Sistema de Participaciones ha tenido diferentes modificaciones tanto en los fondos de distribución, como en los fondos que lo integran.

3.6.1 Fondo General de Participaciones

El objetivo de este fondo es el de otorgar participaciones en función directa al nivel de recaudación generada en cada entidad federativa, misma que refleja el nivel de actividad económica de cada región. Está constituido por los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de impuestos. No obstante, no se incluyen en ese cálculo los impuestos adicionales al Comercio Exterior. La razón por la que se excluyen estos impuestos se debe a que por ley estaban destinados a las llamadas Juntas Federales de Mejoras de Materiales, las cuales fueron liquidadas, delegando sus funciones y servicios a los municipios, los que a cambio recibieron una participación de 95% sobre dichos impuestos.

Para los fines del reparto del Fondo General, se toma en cuenta solamente la recaudación efectiva (entrada en caja) y se deja de lado las partidas que se encuentran pendientes de cobro. Tampoco se toma en cuenta lo que corresponde a un determinado período sino lo efectivamente pagado en dicho período. En la Ley de Coordinación Fiscal se fijó el porcentaje con el cual quedaría constituido dicho Fondo. Este se fijó en 13%, en virtud de que esa cifra se acercaba e incluso superaba ligeramente la proporción que en los ingresos totales de la Federación representaba el total de participaciones pagadas a estados y municipios. Ese porcentaje garantizaba no sólo la conservación de las participaciones que habían venido recibiendo, sino también un incremento en función de los mismo aumentos de la recaudación federal.

Para determinar los cálculos de los porcentajes de las participaciones federales de impuestos derogables o en suspenso y de gastos de administración se escogió el año de 1979. El procedimiento fue sencillo : se sumaron todas las cantidades que cada

entidad hubiera percibido en 1979 por concepto de participaciones en impuestos federales y las que la Federación hubiera pagado directamente a los municipios, excluyendo los relativos a los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones (los cuales corresponden casi en su totalidad a los municipios).

La forma de negociación de una nueva coordinación con cada uno de los gobiernos estatales se facilitó en tanto se les garantizara el mismo nivel de participaciones que habían venido recibiendo. Sin embargo, se tuvieron que otorgar incrementos al fondo original por todos aquellos impuestos o derechos que los estados dejaran de percibir al coordinarse con la Federación. Cabe señalar que no sólo la diferencia se les pagaría, con base en un año dado, sino el posible incremento que esos impuestos o derechos hubieran tenido a futuro.

En otras palabras, se tuvo que asegurar a los estados que no sólo se les resarciría de las cantidades que dejaran de percibir por la suspensión de impuestos locales u municipales; el fondo se incrementaría con el monto de los impuestos suspendidos el cual iría en incremento en años sucesivos en relación directa a los crecimientos de la recaudación federal total.

Así, el porcentaje de participaciones del Fondo pasó del 13.0% al 16.93%:

CUADRO N° 2

	%
<i>Fondo General conforme a la Ley</i>	<i>13.00</i>
<i>Por concepto de Impuestos suspendidos o derogados al iniciarse la Coordinación Fiscal.</i>	<i>1.58 a./</i>
<i>Por gastos de Administración</i>	<i>0.35</i>
<i>Por tratamiento especial dado a los Estados Petroleros</i>	<i>0.69</i>
<i>Apoyo Fiscal al Sistema Alimentario Mexicano</i>	<i>1.27</i>
<i>Porcentaje total para determinar el monto del Fondo General de Participaciones de 1980</i>	<i><u>16.89</u></i>
<i>Por las reformas ala Ley del Impuesto al Valor Agregado a partir de 1981</i>	<i>0.02</i>
<i>Porcentaje utilizado para determinar el Fondo durante 1981</i>	<i><u>16.93</u></i>

a./ De acuerdo con las reformas al IVA en 1981, este porcentaje se elevó ligeramente.

La cifra que aparece por concepto de impuestos suspendidos o derogados al iniciarse la coordinación fiscal, se obtuvo de la siguiente forma: se determinó el monto de los impuestos suspendidos en 1979 y se estimó el porcentaje que representaban de la recaudación federal total. Este porcentaje fue en ese año de 1.58%. Es importante resaltar que manejando porcentajes adicionales, se estaba asegurando no sólo retribuir a los estados lo que habían dejado de percibir, sino que el monto de dichos impuestos aumentaría en la misma proporción que la recaudación federal total.^{3./}

El porcentaje de 0.35% por gastos de administración se les concedió a los estados en virtud de que estos gastos los venían percibiendo por la administración de diversos

^{3./} Véase el Artículo 2°, Fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal.

impuestos, principalmente por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Al dejar de percibir este ingreso y por el hecho de que las entidades deberían incurrir en gastos de administración por la implantación del IVA, se llegó al acuerdo de estimar esos gastos con el mismo procedimiento de los impuestos federales o municipales que se derogaran.^{6./} Es preciso señalar que del monto total del impuesto sobre ingresos mercantiles el 45% correspondía a los estados y adicionalmente la Federación les pagaba el 4.0% sobre la participación federal por concepto de gastos de administración.

Respecto al tratamiento especial dado a los estados petroleros, éste se originó por el hecho que la antigua Ley de Impuestos al Petróleo propició un pago excesivo en las participaciones en favor de sólo cuatro estados. Para dar fin a esta situación fue necesario realizar con los estados de Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz acuerdos especiales dentro de sus Convenios de Adhesión, de tal forma que las participaciones correspondientes a 1979 no se tomarían como base para efectos de la nueva Ley de Coordinación. La base que se acordó fue el 50% del total de los impuestos que en 1979 pago PEMEX por concepto de producción en petroquímica básica y producción de petróleo y gas natural, de acuerdo a las tasas fijas calculadas sobre el importe total de los ingresos brutos de PEMEX por dichos conceptos. El 50% se distribuiría entre los cuatro estados productores, en proporción a la producción general en cada estado. La solución anterior consideró el no perjudicar al resto de las entidades federativas, motivo por el cual se procedió, por una parte, a incrementar el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representa la recaudación total que por la nueva participación convenida correspondería a los estados petroleros y, al mismo tiempo disminuiría dicho fondo con el porcentaje que

^{6./} Véase el anexo 1 al Convenio de Adhesión.

representaron en la recaudación total federal por impuestos las citadas participaciones en el año de 1978.

Respecto al aumento del fondo por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano (1.27%), éste se originó en el hecho de que en el Programa Fiscal de Apoyo a dicho sistema, las entidades federativas accedieron a derogar o suspender los impuestos estatales sobre actividades agrícolas y ganaderas, con el fin de reducir la carga fiscal sobre dichos sectores. Este programa, que formó parte del Plan Global de Desarrollo 1980-1992, dio paso a que los gobiernos de los estados dejaran de gravar a la agricultura, ganadería y pesca y todos aquellos alimentos que formaban parte de la canasta básica de alimentos populares. Finalmente, los porcentajes que integran el Fondo General, así como los de los otros fondos ha cambiado conforme a los objetivos de la política fiscal.

Cuadro No.3

INTEGRACION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Fondo de acuerdo a la Ley		13.000000 %
Participación Petróleo 1979	6,626,284/400,051,536	0.692872 %
Impuesto a Suspender I.V.A.	6,314,409/400,051,536	1.578399 %
Gastos de Administración	1,418,081/400,051,536	0.354475 %
28 Estados con Impuestos a Suspender	S.A.M./794,886,164/400,051,536	1.221384 %
3 Estados con Impuestos a Suspender	S.A.M./80 311,038/651,789,707	0.047721 %
24 Estados con Impuestos a Suspender por Reformas I.V.A./80	159,931/651,789,707	0.024537 %
28 Estados con Pasaporte/79	73,857/400,051,536	0.018462 %
24 Entidades con Impuestos a Profesionistas Suspendedos /82.	377,912/1,403,954,911	0.026918 %
Recaudaciones Pozos Artesianos D.D.F.	270,333/1,403,954,911	0.019255 %
Fondo General de Participaciones		16.984023 %

Fuente : Coordinación General con Entidades Federativas. S.H.C.P.

3.6.2 Coordinación en derechos

En 1982 el gobierno federal propuso a las entidades federativas la Coordinación en materia de Derechos, lo que implicaba que tanto estados y municipios suspendieran o derogaran derechos locales sobre actividades comerciales o industriales (ejemplo, licencias y permisos). Con este propósito, se ofreció a los gobiernos que decidieran celebrar convenios de coordinación en derechos una participación del 0.5% de la Recaudación Federal Participable, misma que se adicionaría al Fondo General de Participaciones.

Cabe señalar que a la fecha se encuentran coordinadas en esta materia 30 entidades federativas, quedando pendientes de hacerlo Jalisco y Nuevo León. Adicionalmente las entidades coordinadas en derechos participan sustancialmente de una cantidad mayor en el Fondo de Fomento Municipal, equivalente a 233.0% del monto sin coordinación.

3.6.3 Fondo Financiero Complementario

El objetivo de este fondo es el de redistribuir las participaciones tratando de favorecer en mayor medida a las entidades que obtienen menos participaciones en el Fondo general. En el sistema tradicional, los estados que obtienen mayor beneficio son aquellos en los que se generan mayores impuestos, y que por razón natural son aquellos que han alcanzado un mayor grado de desarrollo.

Como la Ley de Coordinación Fiscal tomó como punto de partida el nivel de participaciones a que había llegado cada estado, el Fondo General tiene la misma

característica de la situación tradicional, esto es, favorece más a los estados de mayor desarrollo que generan mayor volumen de impuestos federales y menos a los estados de escaso desarrollo. Las participaciones tradicionales, como las del Fondo General, tienden así a acentuar las desigualdades económicas a nivel regional.

El fondo tiene su antecedente en prácticas administrativas que en el marco de la coordinación entre la Federación y los estados, se iniciaron en 1978. En dicho año la Federación, con objeto a coadyuvar a mejorar la situación financiera de los estados menos favorecidos, destinó la cantidad de 1,000 millones de pesos (un millón de nuevos pesos) para que se distribuyeran entre las entidades, en proporción inversa al beneficio que recibían por el pago de participaciones en el sistema tradicional.

Este fondo se integró originalmente con el 0.37% de la Recaudación Federal Participable. A partir 1983 se constituyó con el 0.5% de dicha recaudación. En 1984 los estados acordaron fortalecer el fondo aportando el 3.0% del Fondo General para incorporarlo a la base de distribución. Adicionalmente la Federación aportó una cantidad similar a la aportada por las entidades. Así el Fondo Financiero Complementario llegó a representar el 1.5% de la Recaudación Federal Participable.

3.6.4 Fondo de Fomento Municipal

Este fondo se estableció con el propósito de fortalecer las haciendas municipales, y se constituyó con los gravámenes sobre los derechos petroleros. Sin embargo, debido a fluctuaciones en la captación de ingresos ocasionada por las variaciones en los

precios internacionales del petróleo, por lo que a partir de 1987 se integró con el 0.42% de la Recaudación Federal Participable.

3.6.5 Participaciones en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Entre 1983 y 1991 en la Ley de Coordinación Fiscal se estableció una participación del 80.0% sobre la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, para aquellos estados que aceptaran coordinarse en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. En 1992 esta participación se convirtió en incentivo económico, lo que permitió que dicha participación pasara del 80.0% al 100.0% de la recaudación de dicho impuesto.

3.6.6 Participaciones a Municipios

Hasta 1979 se otorgaban participaciones a los municipios en base a la legislación tributaria que estaba en vigor; la Secretaría de Hacienda y el Banco de México liquidaban las participaciones provenientes de los impuestos especiales y, por otra parte, los gobiernos estatales otorgaban participaciones de los impuestos federales que administraban, como los impuestos sobre Ingresos Mercantiles, el de menores de renta, la Tenencia o Uso de Automóviles.

Al entrar en vigor el nuevo sistema de participaciones en 1980, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, les corresponde a los municipios el 20% de las participaciones liquidadas a los estados por concepto del Fondo General, desde 1983

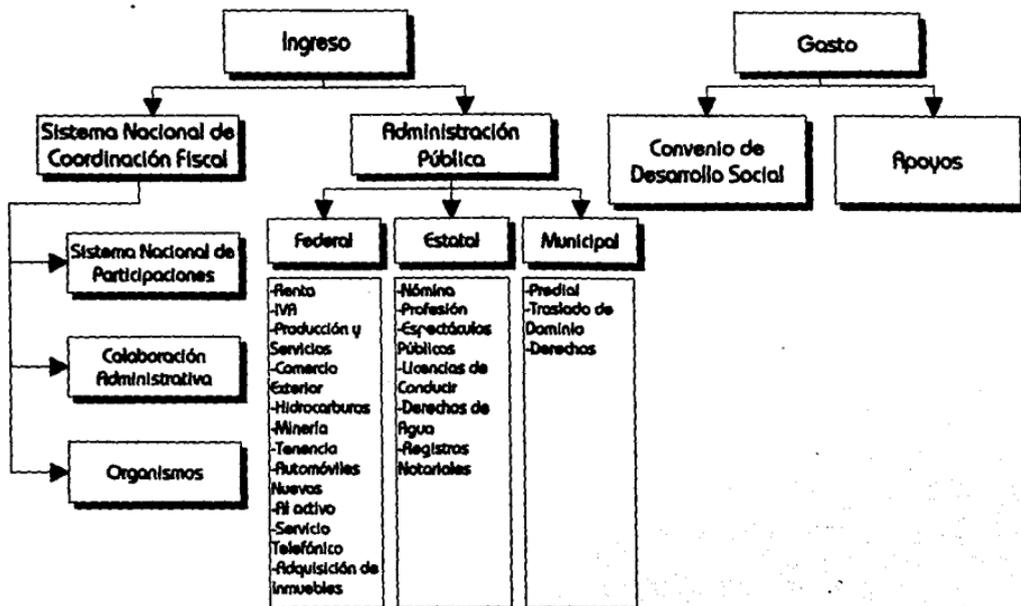
también el 20% en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que administran y el 100.0% del Fondo de Fomento Municipal. La distribución de estas participaciones la efectúan los estados a sus municipios de acuerdo con las reglas que fijan las legislaturas locales.

Además de las participaciones en los conceptos señalados, los municipios colindantes con frontera o litoral, por donde entran y salen materialmente mercancías, reciben participaciones en los impuestos al comercio exterior como son el general de importación y el adicional del 2.0% al general de exportación. Igualmente los municipios por donde se exporta gas natural, petróleo crudo y sus derivados reciben participaciones en el derecho adicional del 5% al general de exportación.

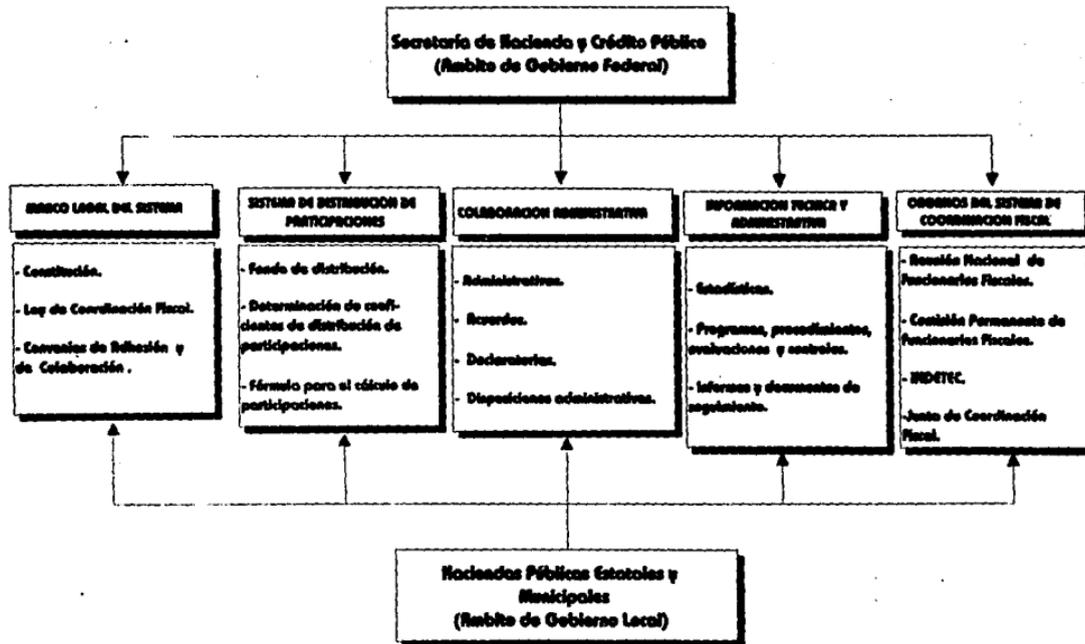
3.6.7 Incentivos Económicos

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas han recibido desde 1980 recursos financieros adicionales, llamados "Incentivos Económicos", los cuales están establecidos en los Convenios de Colaboración Administrativa y sus anexos; y se otorgan de acuerdo al desempeño que tengan las entidades federativas en las tareas encaminadas a optimizar la administración de los impuestos federales coordinados. Entre estas destacan: la fiscalización conjunta Federación - Estados, notificación y cobranza, y la verificación del padrón de contribuyentes.

**Coordinación Federación - Estado
Ingreso - Gasto en México**



Elementos que Integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal



Anexos al Convenio de Adhesión

ANEXO 1 Impuestos (1979)

Impuestos Estatales a suspender Total a

Paralelamente:

- Bebidas Alcohólicas.
- Gasolina.
- Publicidad.
- Instrumentos Públicos.
- Diversiones Públicas.
- Sacrificio de Animales.
- Industria y Comercio.

Impuestos Municipales a suspender total o parcialmente:

- Juegos Permitidos.
- Diversiones y Espectáculos.
- Financios y Propagandas.

Gastos de Administración de los Impuestos Federales.

ANEXO 2 Petrolieros (1979)

Ajuste en las participaciones por el petróleo

ANEXO 3 Pasaportes (1980)

Los entes dejarán de expedir pasaportes.

La Federación resarcirá a los estados en el Fondo General los montos que se dejan de percibir.

Los Estados prestarán colaboración administrativa para el trámite eficiente de la expedición de pasaportes por parte de la Srta. de Relaciones Exteriores.

ANEXO 4 SAM (1980)

Apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.

Los entes convienen en no gravar con impuestos Estatales o municipales:

- Animales o Vegetales
- Productos Alimenticios

La Federación conviene en resarcir al Estado con Participaciones en el Fondo General.

ANEXO 5 Fórmula del FFC (1983)

Esto es una modificación al Convenio de Adhesión.

Porcentajes de asignación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las entidades productoras y consumidoras de:

- Refrescos y Aguas embotelladas.
- Cervezas.
- Bebidas alcohólicas.
- Tabacos elaborados.
- Gasolina.

Se destiga de la asignación estatal del impuesto sobre Tenencia la parte correspondiente a aeronaves.

Se establece la nueva fórmula de distribución del Fondo Financiero Complementario.

ANEXO 6 Espectáculos Públicos (1993)

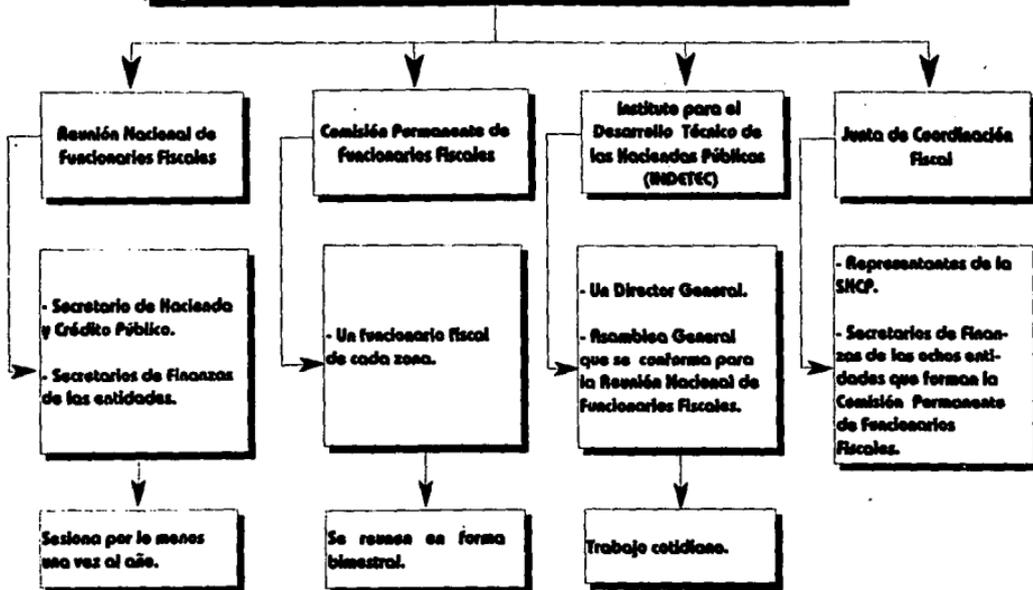
Convienen en una tasa máxima por Impuestos Estatales o Municipales será del 8% del ingreso total de esas actividades.

La Federación mantendrá en suspenso la aplicación del IVA a dichos rubros.

Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa

Anexo 1 Zona Marítimo-Terrestre	Anexo 2 Fiscalización IVA	Anexo 3 Recaudación IVA	Anexo 5 Servicios por Obra Pública	Anexo 6 Vigilancia de Obligaciones	Anexo 8 Traslado
<p>Las municipalidades ejercerán las funciones operativas para el cobro de los ingresos Federales por el otorgamiento de concesiones del uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre.</p> <p>El Secretario de Desarrollo Social mantendrá la administración exclusiva de la zona marítimo-terrestre y el otorgamiento de concesiones.</p> <p>Las entidades recibirán informes en sus cuentas comprobadas.</p> <p>De la recaudación correspondiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> 80% a los Municipios, 10% a los Estados, 10% a la Federación. <p>Anexo 4. Ha quedado obsoleto a raíz de la administración del IVA por la Federación.</p>	<p>Mantener actualizado el padrón de contribuyentes.</p> <p>Tener una presencia fiscal mínima anual del 5% del universo de contribuyentes.</p> <p>Realizar la fiscalización con base a una programación compartida con la SHCP.</p> <p>Los actos de fiscalización se harán siempre con la concurrencia de un elemento de la SHCP.</p> <p>El incumplimiento con los programas de fiscalización la entidad se hará acreedor a sanciones.</p> <p>La entidad percibirá como incentivo el 100% de los créditos cobrados.</p> <p>De las multas federales no fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> 90% a los Municipios, 8% a el Estado, 2% a la Federación. <p>Anexo 7. Ha sido invalidado por el Anexo 8</p>	<p>La recaudación del IVA se hará por las Sociedades Nacionales de Crédito que autorice la SHCP.</p> <p>El estado señalará la cuenta para el depósito de la recaudación.</p> <p>Las Sociedades Nacionales de Crédito enviarán a la SHCP las declaraciones de los contribuyentes.</p> <p>La SHCP informará a la entidad de las crisis de insolvencia de contribuyentes.</p> <p>La entidad rendirá a la SHCP cuenta mensual comprobada en materia de IVA.</p>	<p>El estado administrará los derechos por Obra Pública y de servicios relacionados.</p> <p>Realizará las funciones operativas para su cobro.</p> <p>Trasferirá al estado el 100% de los derechos y recargos.</p> <p>El estado informará en la cuenta comprobada y se autoliquidará.</p>	<p>El estado colaborará con la SHCP cuando los contribuyentes no presenten declaraciones en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre la Renta Impuesto sobre Errogaciones Impuesto al Valor Agregado Impuesto al Activo Aportaciones al IMFOFOMT <p>El estado y la SHCP de manera conjunta establecerán los programas de trabajo.</p> <p>El estado estará facultado para:</p> <ul style="list-style-type: none"> Exigir requerimientos Chagar al contribuyente a pagar Embargar Imponer multas Notificar requerimientos Hacer el procedimiento administrativo <p>El estado percibirá incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10.5% Impuestos y Recargos 100% multas que imponga el estado 100% de los honorarios de la notificación 65% Gastos de ejecución <p>El estado informará a la SHCP mensualmente.</p>	<p>Las entidades llevarán los registros y el control de vehículos, exámenes técnicos y las acciones operativas del mismo.</p> <p>Realizará funciones administrativas de registro y control de vehículos.</p> <p>Rendirá cuenta comprobada de los ingresos.</p> <p>También regulará vehículos de procedencia extranjera vigilando la legal estancia en el país.</p> <p>El estado se hará acreedor a un descuento a sus incentivos en el incumplimiento del patrón anterior.</p>

Organismos que Integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal



Evolución del Sistema de Participaciones Federales

Etapos

Hasta 1979

La Federación otorga participaciones por diversos impuestos, principalmente:

- Ingresos mercantiles
- Impuestos especiales (carvezo, tabaco, etc.)

El total de las participaciones representaba el 12.48% de la recaudación federal total.

Dicho porcentaje disminuía año con año con respecto a la recaudación federal.

Habían impuestos federales participables.

El porcentaje de la participación variaba según el tipo de impuesto.

1980 - 1983

Entra en vigor el nuevo sistema de participaciones federales

Objetivos

- Fortalecer las haciendas públicas de estados y municipios
- Eliminar la multiplicidad de tasas de participación por cada impuesto
- Regular el pago de participaciones a las entidades y municipios

Instrumentos de Operación

- Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal
- Convenio de Colaboración Administrativa

Marco Normativo

- Ley de Coordinación Fiscal

Fondos Participables

- Fondo General de Participaciones, 16.93% antes de la Coordinación en derechos.
- Fondo Financiero Complementario 0.37%

- Se celebran convenios de colaboración en materia de derechos
- El F.G.P. pasa del 16.93% al 17.43% por efecto de la coordinación en derechos

Se establece el Fondo de Fomento Municipal que se integra con:

- El 90% de la recaudación del impuesto adicional del 1% sobre exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados

Recaudación del impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos

- Se otorga participación del 80% a los estados coordinados en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles

Evolución del Sistema de Participaciones Federales

Etapas

1984 - 1986

En el fondo General se modifica la mecánica de distribución de las participaciones en base a lo siguiente:

- Se distribuyó a las entidades un monto igual al recibido en el año inmediato anterior y se les entregó una cantidad relacionada con el incremento que registró dicho fondo.

El Fondo Financiero Complementario tiene cambios significativos, tanto en su magnitud como en la forma de distribuirlos.

Integración del Fondo Financiero Complementario.

- 0.5% de los Ingresos participables.
- 3.0% de las participaciones del F.O.P.
- 3.0% igual al concepto anterior aportado por el Glob. Federal.

Mecánica de Distribución.

- Ingreso per cápita del F.O.P.
- Ingresos del Ingreso per cápita del F.O.P.

Las modificaciones en la distribución del F.F.C. beneficiaron a las entidades que menos participaciones recibían del F.O.P.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye con los mismos reglas del Fondo Financiero Complementario.

Se realizan modificaciones a la ley del IFR con el propósito de hacer más eficiente la administración del Impuesto entre las Entidades Federativas.

1987

En la recaudación del IFR se implementa un sistema de incentivos, con metas que dependen del PIB y de las recaudaciones obtenidas en tres años consecutivos anteriores, exceptuando el máximo pasado al ejercicio que se trata.

El incentivo consistió en otorgar el 35% del excedente de la meta calculada a la entidad recaudadora.

El Fondo de Fomento Municipal se conforma de un porcentaje de los ingresos federales participables.

1988 - 1989

Las entidades recibieron participaciones en un fondo equivalente al 17.84% distribuidos de la siguiente manera:

- El Fondo General Participaciones ajustado 13.09%.
- el 30% de la recaudación del IFR equivalente al 4.15%.

Evolución del Sistema de Participaciones Federales

Étapas

1990 - 1993

Desaparece el Fondo Financiero Complementario y sus recursos se incorporan al Fondo General de Participaciones con el propósito de un reparto más justo y equitativo.

Principios fundamentales:

- Otorgar una proporción de participaciones de acuerdo al número de habitantes de cada entidad.
- Tomar en cuenta su desarrollo económico.
- Equilibrar las participaciones a favor de las que reciben menos.
- Garantizar la percepción de recursos de aquellas entidades que resulten afectadas por los cambios en la fórmula de distribución de participaciones.
- Garantizar un crecimiento de sus participaciones, igual al que reporte la recaudación federal.
- Dinamizar las participaciones a los municipios relacionados con el ritmo de crecimiento de los gravámenes locales a través del impuesto predial y los derechos de agua.

Resultados del Sistema de Participaciones Federales

Etapas

1980 - 1983

- Se fortalecieron las haciendas públicas de los estados y sus municipios.
- Se beneficiaron en mayor medida las entidades con nivel alto y medio.
- Se dió mayor armonía a la administración tributaria del país, al darle uniformidad a la imposición.
- Al fortalecer a las haciendas públicas locales, se contribuyó a que las autoridades correspondientes tuvieran mayor capacidad de respuesta ante las demandas de su comunidad.

1984 - 1987

- Resguraron una percepción igual a la del año inmediato anterior.
- Incentivaron el desarrollo económico de aquellas que lograron incrementos en la recaudación de los impuestos y administraron eficientemente el IVA.

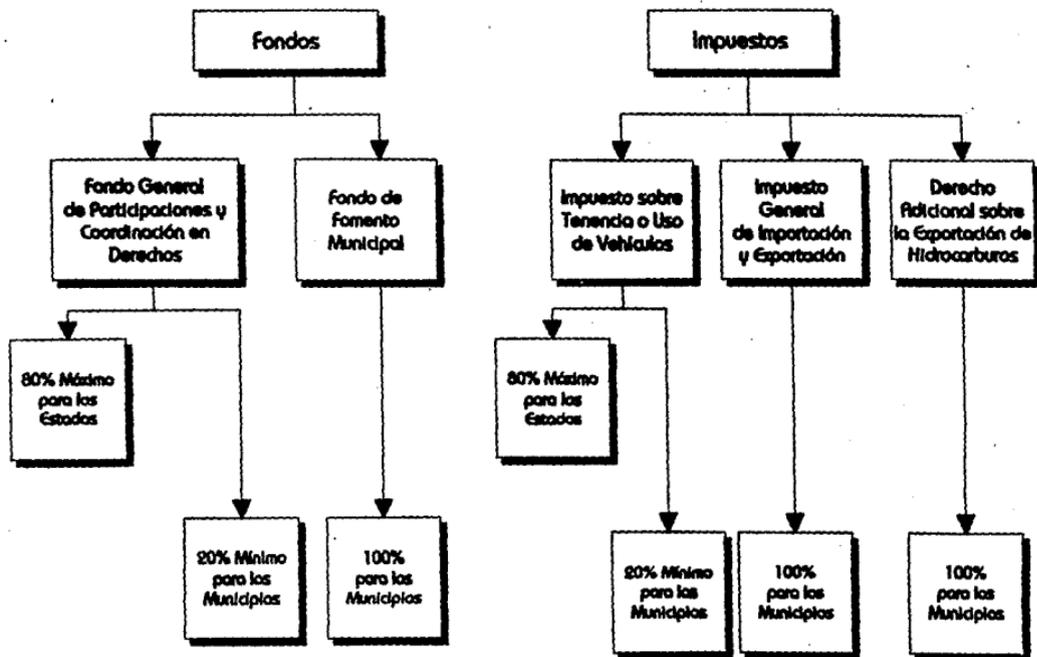
1988 - 1989

- Permitieron que las entidades con estructuras recaudatorias efectivas, incrementaran sus participaciones.

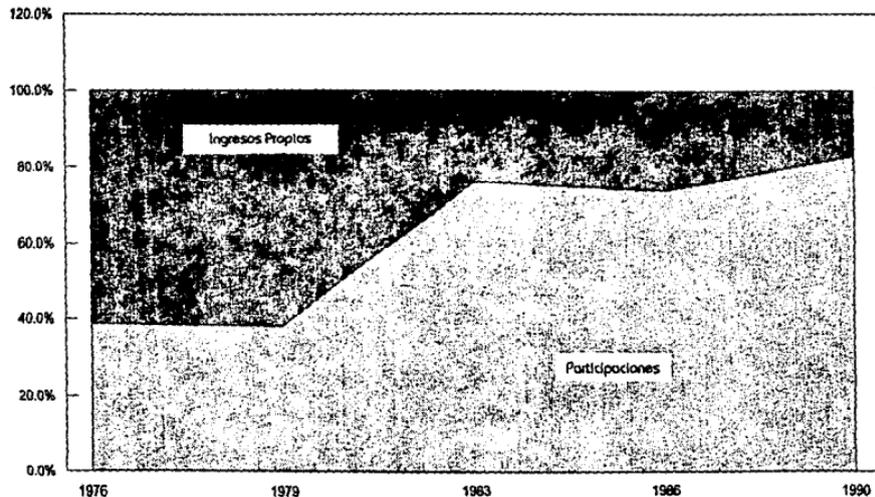
1990 - 1993

- Favorecen a los estados con un nivel bajo de participaciones, mediante el criterio de la fórmula vigente.
- Favorecen la hacienda municipal al incentivar la recaudación del predial y los derechos de agua.
- Hay mayor equidad al disminuir la relación entre la entidad que más percibe y la que menos percibe por habitante.

Composición y Destino de las Participaciones



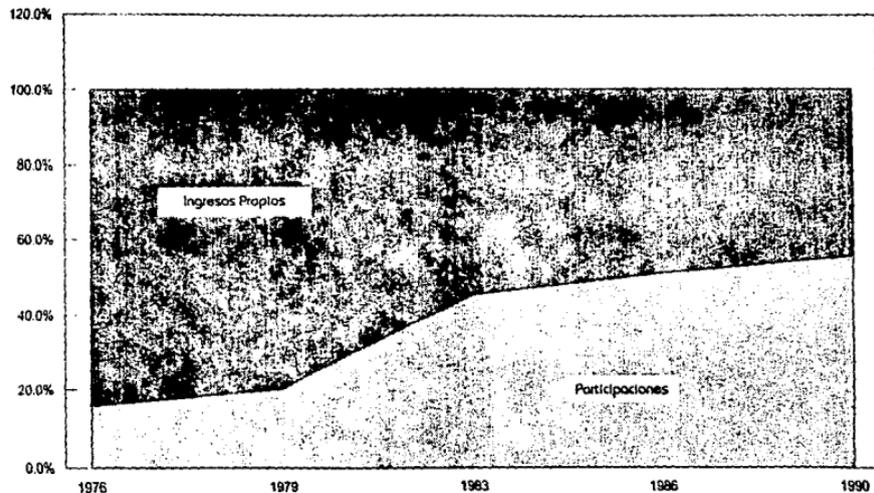
La Coordinación Fiscal en las Finanzas Estatales, 1976 - 1990



NOTA: No incluye el Distrito Federal.

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.

La Coordinación Fiscal en las Finanzas Municipales, 1976 - 1990



Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI

CAPITULO IV

CAPITULO IV

LA COORDINACION FISCAL POR EL LADO DEL GASTO

En materia de gasto público, la coordinación fiscal se realiza fundamentalmente a través del Convenio de Desarrollo Social. En su marco los Gobiernos Federal y Estatal acuerdan la ejecución de acciones de interés común así como las vías para su financiamiento. Su formulación responde a las prioridades de las Entidades Federativas, constituyendo un importante medio para descentralizar decisiones y recursos.

Los Convenios de Desarrollo Social se sustentan en diversos ordenamientos legales:

- Constitución General de la República
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En estos tres ordenamientos se establece que el Ejecutivo Federal podrá firmar Convenios de Coordinación con los Ejecutivos Estatales para desarrollar programas de inversión regional de manera conjunta.

4.1 Definición y Elementos

El Convenio de Desarrollo Social es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, en el que se establece la voluntad política de los Ejecutivos Federal y Estatal, para coordinar sus acciones y recursos, con el

propósito de impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional, el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal.

Jurídico.- porque su fundamento legal se encuentra en la Constitución y en leyes secundarias; además de que contiene disposiciones que norman la obra pública.

Administrativo.- porque en su suscripción y ejecución participan el Gobierno Federal y el Estatal, a través de la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal y Estatal.

Programático.- porque las acciones contempladas dentro del Convenio se materializan a través del Programa Nacional de Solidaridad, el cual se integra por proyectos productivos, de infraestructura básica de apoyo, de desarrollo social y de coordinación especial.

Financiero.- porque mediante los programas contemplados en el CDS, se transfieren a los estados, recursos financieros del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), vía Ramo XXVI.- Solidaridad y Desarrollo Regional.

4.2 Fundamento Jurídico

El Convenio de Desarrollo Social encuentra su fundamento jurídico en las reformas constitucionales de 1982 a los artículos 26 y 115, en los artículos 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 y 34 de la Ley de Planeación, en los que se establece:

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. (...)

La ley faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Artículo 115.- "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las siguientes bases:

La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 22.- "El presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Ley de Planeación

Artículo 33.- "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación regional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

Artículo 34.- " Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- 1) Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- 2) Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad

federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

- 3) Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- 4) La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y
- 5) La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

4.3 Antecedentes y Evolución de la Coordinación en el Gasto

Los Convenios de Desarrollo Social tienen como antecedente el Convenio Único de Coordinación, cuyo origen se encuentra en los Acuerdos Presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976 y el 25 de junio de 1982, en los cuales se establece la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar convenios con los ejecutivos estatales, con el propósito de lograr el desarrollo estatal equilibrado, a través de la ejecución de programas específicos.

Los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) nacen de la necesidad de fortalecer el régimen federal a través de un mayor apoyo a los gobiernos estatales, para

promover su desarrollo y, al mismo tiempo, ampliar su capacidad de planeación, ejecución y administración de las acciones públicas.

Los CUC se constituyeron, como el instrumento de coordinación de los programas de inversión federales y estatales, que buscaba atender las necesidades regionales fortaleciendo las finanzas de los estados y promoviendo la activa participación de los gobiernos en el análisis y atención de la problemática social de las entidades.

En el acuerdo del 6 de diciembre de 1976, se señala que el financiamiento para la ejecución de estos programas sería compartido entre la Federación, el Gobierno Estatal y los Particulares, disponiéndose la celebración de Convenios Unicos de Coordinación, a efecto de que por un sólo canal se coordinen las acciones de ambos órdenes de gobierno "en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común", en un marco de congruencia y racionalidad.

En 1983, al transformarse la estructura de los CUC, cambia su denominación por la de Convenios Unicos de Desarrollo, ampliándose su alcance, al incluir todos los programas de inversión estatales y federales e incorporando el compromiso para el establecimiento de sistemas estatales de planeación democrática.

La evolución del Convenio ha propiciado su consolidación como instrumento de desarrollo, por sus fines intrínsecos de avanzar en la coordinación de los intereses nacionales y estatales. Esto se tradujo en un incremento de los servicios y en un mejor aprovechamiento de los recursos en beneficio de todas las entidades federativas.

4.3.1 El Convenio Unico de Coordinación 1977 - 1982

En febrero de 1977 se suscribieron los primeros Convenios Unicos de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y los 31 Ejecutivos Estatales, estos contemplaban la coordinación de acciones en 14 distintos Programas de Inversión: construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado, obras en cabeceras municipales, mejoramiento urbano, construcción y rehabilitación de la vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarias, caminos de mano de obra, caminos vecinales, carreteras estatales, carreteras urbanas, aeropistas, construcción y operación de todo tipo de planteles escolares, centros y casas de salud y asistencia social.

Con la creación de los Comités Promotores para el Desarrollo Económico (COPRODES), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el CUC, empezaba a aplicarse un criterio que consideraba a cada entidad federativa como región económica, es decir se definía la jurisdicción política como un espacio para la promoción del desarrollo socioeconómico. Se iniciaba también un nuevo mecanismo de participación social para la formulación de programas de inversión, buscando aglutinar en los COPRODES las opiniones y proyectos de las distintas instituciones públicas que realizaban acciones en el ámbito estatal así como de los sectores social y privado, los que anualmente en forma conjunta elaboraban la propuesta de inversión de recursos federales que se integraban en el Convenio Unico de Coordinación de cada año.

En 1978, los programas que definió el Acuerdo Presidencial señalado, adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión, con el propósito de identificar claramente sus características de programas descentralizados. Asimismo, se integró

al esquema del Convenio, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, denominado Programa de Atención a Zonas Marginadas, mediante modalidades de coordinación a efecto de que también los gobiernos de los estados participaran con las actividades de apoyo en la ejecución de los programas.

Se incorporaron también a los Convenios Unicos de Coordinación esquemas de coordinación con los sectores agropecuario y pesquero, se modificó la estructura financiera de algunos programas y se establecieron lineamientos y criterios para su integración y operación; por otra parte, se convino por primera vez la realización de estudios de preinversión.

A partir de 1979, con el objeto de racionalizar el proceso de programación - presupuestación en los estados, se revisaron y ajustaron las estructuras financieras de los Programas Estatales de Inversión (PEI), se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES), y se avanzó en la programación, autorización y ministración de recursos federales.

Durante 1980, el Convenio Unico de Coordinación, como canal de concertación de acciones, se adecuó al esquema de sectorización de la Administración Pública Federal (APF), a fin de permitir a las secretarías de estado, como dependencias coordinadoras de sector y las entidades coordinadas, pudieran convenir con los gobiernos de los estados en programas y acciones de cobertura estatal.

De esta forma se crearon 2 nuevos mecanismos de coordinación, los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) que permitían realizar acciones con recursos de los Programas Normales de Inversión de los sectores de la Administración Pública Federal (APF) y la participación financiera de los gobiernos estatales y los

Programas de Desarrollo Estatal (PRODES) que a iniciativa estatal realizaban inversiones en proyectos de desarrollo atando recursos de la Federación y los estados.

Asimismo, se incorporó al CUC, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), en ejecución por las dependencias federales desde 1973, en ámbitos microregionales de los estados, a fin de promover el desarrollo de las comunidades rurales. En abril de 1981 se registró otro cambio trascendente en la evolución de las acciones tendientes a dotar a los estados de mecanismos e instrumentos para la planeación de su desarrollo, los antiguos Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) que eran organismos creados por la Federación para impulsar el desarrollo de las entidades federativas se transformaban en Comités Estatales de Planeación (COPLADES), siendo estos últimos organismos creados por los propios estados a través de decretos expedidos por las legislaturas locales.

La integración de los COPLADES comprende la participación activa de los sectores público, social y privado del Estado así como de los presidentes municipales de la entidad. Su propósito es promover y apoyar la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo, buscando hacer compatibles los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Adicionalmente, se incorporaron acciones con algunas entidades no agrupadas sectorialmente, como fueron el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Programa Nacional de Desarrollo de Franjas

Fronterizas y Zonas Libres y el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal. Asimismo, se incorporaron los subsidios federales para deficientes de operación de los estados.

En el año de 1982 se intensificó, a través del Convenio, la transferencia al régimen estatal de entidades paraestatales federales, acción que tuvo como finalidad acelerar el proceso de descentralización administrativa. Por otra parte, se mejoraron los sistemas y procedimientos de operación del Convenio, y se establecieron los lineamientos básicos para el análisis integral de las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento de los COPLADES. Igualmente, se adecuaron los sistemas, normas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-presupuestación a nivel regional.

Se integraron los programas de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito, de la Banca Mixta y de los Fondos de Fomento constituidos por el Gobierno Federal para impulsar las actividades productivas promovidas en estados y municipios y se establecieron las bases para el desarrollo de los sistemas nacionales de salud, de abasto y de servicio social de estudiantes de educación superior.

Con el establecimiento del convenio y su continua revisión y adecuación se logró un avance significativo en los esquemas de planeación para el desarrollo, a la vez que se fortalecieron los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación. Asimismo, se promovió la elaboración de planes estatales de desarrollo y se fomentó el establecimiento de sistemas, métodos y procedimientos para que la programación de inversiones en el ámbito regional se fincara en bases más sólidas.

4.3.2 Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) 1983 - 1988

Con el propósito de ampliar el alcance del convenio, a fin de que comprendiera todos los programas de inversión estatales y federales, así como la información sobre los recursos totales disponibles para impulsar el desarrollo de las entidades federativas, se transformó la estructura de éste, denominándose Convenio Unico de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo se signó por vez primera en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1983, en él aparece un capítulo especial sobre Descentralización de la Vida Nacional que como primera etapa instrumenta las acciones que trasladan a los gobiernos de los estados la responsabilidad de los servicios educativos en preescolar, primaria, secundaria y normal, así como lo relativo a la integración del Sistema Nacional de Salud que transfiere a las entidades los servicios de salud pública en los niveles preventivo y curativo.

Asimismo, se incluye un capítulo denominado "De la Planeación Estatal para el Desarrollo", en el que señala el compromiso de crear los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, fijándose como única instancia de coordinación y comunicación entre la Federación y los estados a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

Para cumplir con los objetivos del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en 1983, se incluye en el marco del CUD, el Programa de Emergencia de Protección al empleo con cuatro ámbitos de acción : zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social de pasantes.

Por lo que respecta a los convenios de 1984, se da una mayor participación a los gobiernos estatales en la elaboración de su contenido incorporándose un capítulo que formularon los propios gobiernos estatales, llamado "De las Prioridades para el Desarrollo del Estado", en el que se señalan los programas que son considerados prioritarios para las entidades federativas, los cuales sirvieron de base para realización de inversiones coordinadas entre el Ejecutivo Federal y los estados. En los convenios de 1984 se realiza una importante adecuación que fusiona e integra los anteriores mecanismos de inversión coordinada de alcance regional (PEI, PIDER, PAZM) en una unidad programática básica denominada Programas de Desarrollo Regional.

Con ello, se eliminó la dispersión de acciones y la duplicación de esfuerzos que provocaba el funcionamiento de dichos programas, al establecerse un proceso único de programación, con una sola apertura programática, una propuesta de inversión por los gobiernos estatales, un único mecanismo de ministración de recursos y la agilización en los movimientos presupuestales. Ese año aparecen también como parte de los Convenios, los Programas de Coordinación Especial, los que permiten realizar transferencias de recursos federales a los estados, a lo largo del ejercicio fiscal, para la realización de acciones prioritarias no comprendidas en las propuestas anuales de inversión de los COPLADE y para apoyar situaciones de emergencia.

Por otra parte, y atendiendo a la finalidad de lograr un mayor control y la estricta observancia en el ejercicio del gasto, se crearon los Sistemas Estatales de Control y Evaluación en cada uno de los estados, los que tienen por objeto la evaluación periódica de los resultados de los programas que incluye el CUD, para conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.

Para 1985, se logra un importante avance al aumentarse la participación de los gobiernos estatales al elaborar ellos mismos los convenios, en esta forma, el Convenio se presenta por primera vez en 31 versiones diferentes, en las que se contemplan las necesidades y características de cada uno de los estados, esto permitió transformarlo de un documento de propósito y principios generales, en otro de carácter programático específico de acuerdo a las características de cada una de las entidades federativas; también se incluye en los convenios un capítulo que se denomina "De las prioridades Sectoriales para el Desarrollo del Estado", en el que se señalan los programas y acciones que habrán de realizar en cada estado los sectores de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, señalándose las obras, lugares y períodos de ejecución donde aquellos habrán de realizarse.

Con el propósito de simplificar los trámites para la celebración de los Acuerdos de Coordinación entre la Federación y los estados, se crea una nueva figura que se llama Anexos de Ejecución de los Convenios, la que permite instrumentar los compromisos contraídos en el CUD, sin necesidad de un largo período de formalización para recabar las firmas de los titulares en cada caso, este trámite permite agilizar y multiplicar las acciones de coordinación entre los distintos sectores de la Administración Pública Federal y los estados a lo largo del ejercicio fiscal.

Los Convenios Unicos de Desarrollo 1986, transformaron su contenido para dar especial importancia a las acciones que permitieran lograr el fortalecimiento y el saneamiento de la economía nacional: la reordenación económica (corto plazo) y el cambio estructural (largo plazo), diversificando la actividad productiva para aumentar las exportaciones y generar un mayor número de empleos.

Los Convenios Unicos de Desarrollo 1987 tienen por objeto por primera vez establecer, actualizar y ampliar las bases y mecanismos de coordinación de acciones y recursos, así como la realización conjunta de programas entre los Ejecutivos Federal y Estatal a fin de apoyar la consecución de prioridades nacionales, avanzar en el proceso de descentralización y promover el desarrollo integral del estado. En ellos se estableció el compromiso entre los Ejecutivos Federal y Estatal, de acuerdo a los ámbitos de su competencia, para promover en el territorio del estado, los programas y las acciones específicos que sean necesarios para brindar un decidido apoyo en forma especial y permanente a los objetivos y estrategias de la política económica del Gobierno Federal.

El CUD 1988 fortaleció los mecanismos de coordinación de acciones e integración de recursos entre los Ejecutivos Federal y Estatal, a fin de consolidar los avances alcanzados en la política de descentralización de la vida nacional y continuar el cambio estructural de la economía. En el mismo año se incluyó un capítulo que estableció el compromiso de los Ejecutivos estatales de apoyar los objetivos y medidas del Pacto de Solidaridad Económica concertado entre los diferentes sectores de la sociedad para combatir la inflación, mantener el poder adquisitivo de la población, aumentar la productividad y hacer que la economía del país creciera sobre bases más sanas.

4.3.3 Modalidades Programáticas del CUD

La programación - presupuestación de los recursos de inversión concertados en el CUD, se constituyó como un proceso descentralizado que se realizó en el seno de los COPLADE, donde participan los tres niveles de gobierno y los sectores sociales.

La revisión y actualización permanente de la normatividad que sujeta dicho proceso ha permitido mejorar y simplificar los mecanismos de autorización del gasto y de operación de los programas.

Asimismo, permitió avanzar en la definición de lineamientos de gasto regional que han logrado una mayor vinculación entre la programación - presupuestación regional y la sectorial. Así, el CUD se fortaleció como instrumento de coordinación del gasto que garantizó una mejor complementación entre el gasto asignado a programas y proyectos estatales y federales, mediante las diversas modalidades programáticas que integraba, eliminando la dispersión de acciones y la duplicidad de esfuerzos.

4.3.3.1 Los Programas de Gobierno

Para instrumentar gradualmente las estrategias señaladas en los Planes Estatales, se elaboran anualmente Programas Operativos (POA), en los cuales se definen los programas, metas de resultado, responsables de ejercicio de obra, así como la asignación de la inversión pública federal, estatal y financiamientos de las Sociedades Nacionales de Crédito y de los Fondos de Fomento del Gobierno Federal que se canalizan a los proyectos específicos y acciones que atienden las prioridades estatales, regionales y nacionales.

Al hacer más transparente el manejo de los recursos, los POA se han convertido en un instrumento que facilita las tareas de seguimiento y evaluación de los avances de ejecución de los planes.

4.3.3.2 Programas de Desarrollo Regional

Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) permitieron vigorizar la participación estatal y municipal en la definición y operación de las acciones de inversión concertadas en los Convenios Unicos de Desarrollo, así como canalizar mayores recursos al impulso de proyectos productivos y a la ejecución de obras que fortalecían la infraestructura básica y el desarrollo social, con el propósito de aprovechar las potencialidades de las entidades federativas y reducir los desequilibrios regionales.

4.3.3.3 Programas Regionales de Empleo

Los Programas Regionales de Empleo fueron un importante instrumento tanto para mantener los niveles de ocupación como para generar empleos adicionales, a través de la ejecución de obras de beneficio social. Con estos programas se fortaleció la infraestructura urbana de las ciudades medias y se apoyó la dotación y mejoramiento de los servicios públicos municipales.

4.3.3.4 Programas Regionales Estratégicos

Los esfuerzos de coordinación de la Federación y de los Gobiernos de los Estados, y la concertación lograda con los grupos sociales, permitió la formulación y puesta en marcha de los Programas Estratégicos de las regiones Mar de Cortés, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Frontera Norte, Sureste y Frontera Sur.

Los Programas Regionales Estratégicos fomentaron el desarrollo de grandes espacios del territorio nacional, constituyéndose en una de las principales vertientes para propiciar la descentralización de la vida nacional y la reordenación de la actividad económica del país. A través de ellos se integraron acciones federales, estatales y municipales para lograr objetivos comunes de desarrollo.

4.3.3.5 Programas de Coordinación Especial

Los Programas de Coordinación Especial, se establecieron como modalidad de inversión complementaria al gasto regional, mediante la cual se apoyó la descentralización de funciones y recursos a los estados, para atender situaciones de emergencia causadas por fenómenos o contingencias naturales, así como la realización de acciones, con la activa participación de dependencias federales, en materia de educación, salud, trabajo y previsión social, dotación de agua potable, alcantarillado y equipamiento urbano.

4.3.4 Convenio Unico de Desarrollo 1989 - 1992

En 1989 el Convenio Unico de Desarrollo Social tuvo importantes cambios, debido a la necesidad de vincularlo a los tres Acuerdos propuestos a la Nación por el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari:

- Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática.
- Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.
- Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.

El objetivo del convenio era promover una eficaz relación del Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados y Municipios, para consolidar las acciones de los diferentes niveles de gobierno tendientes a impulsar prioritariamente los programas y obras que promovieran el desarrollo social y económico de las diferentes entidades federativas del país. Asimismo, se propició el apoyo de las políticas de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional fomentando la participación de los sectores social y privado en los proyectos de desarrollo.

En este año se incorporó al Convenio el Programa Nacional de Solidaridad, para dar prioridad a los programas y proyectos de inversión, destinados a apoyar las acciones que promovieran el bienestar de los grupos más desprotegidos.

Convenio Unico de Desarrollo 1990 - 1991.- En marco del convenio se establecieron mecanismos para vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo con los Planes Estatales de Desarrollo. Se promovió la participación de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad y, se impulsó la participación social en el proceso de planeación, mediante los Acuerdos de Coordinación y de Concertación.

Los Convenios de Desarrollo Social 1992 - 1994.- En 1992, el Convenio Unico de Desarrollo cambia de denominación a Convenio de Desarrollo Social (CDS), considerando su característica de instrumento integral a través del cual se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la Planeación Nacional, entre los órdenes de gobierno federal y estatal. La nueva orientación del convenio consistió en establecer compromisos para instrumentar la política de desarrollo social en el ámbito local. Los objetivos del convenio eran :

- Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno;
- Impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipales en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994;
- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas sectoriales, Regionales y Especiales que del mismo deriven, en la planeación estatal;
- Coordinar las acciones para el desarrollo social que se lleven a cabo en la entidad;
y
- Promover y fortalecer la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en la ejecución de los programas: Nacional de Solidaridad y de Apoyo para las empresas de Solidaridad.

Convenio de Desarrollo Social 1995.- Los objetivos del Convenio prácticamente son los mismos que en 1994, sin embargo se agrega el fortalecimiento de los municipios en la aplicación y ejercicio de las facultades que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política. Para tal efecto, se establece el compromiso de impulsar la participación de los municipios como eje del desarrollo social y económico, para la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias que derivan de los propios gobiernos municipales y sus comunidades.

4.3.4.1 Modalidades Programáticas del Convenio de Desarrollo Social (CDS)

Con el cambio de denominación de Convenio Unico de Desarrollo a Convenio de Desarrollo Social, se modificaron también las modalidades programáticas, desaparecen los Programas de Desarrollo Regional (PDR) y los Programas Regionales de Empleo (PRE), introduciéndose en su lugar el Programa Nacional de Solidaridad (PNS). Para el desarrollo del programa se establecieron tres modalidades del proceso Programación- Presupuestación:

De Coordinación: A fin de impulsar el proceso de descentralización y fortalecer a los gobiernos estatales y municipales en su capacidad económica.

De Concertación: Para promover la participación social y la incorporación de las comunidades en la definición y ejecución de los proyectos y acciones.

De Coordinación Especial: Acuerdos entre las dependencias y entidades del gobierno federal y los gobiernos estatales en la ejecución de proyectos a través de transferencia de recursos presupuestales de los Ramos Sectoriales al Ramo XXVI.- Solidaridad y Desarrollo Regional.

El Programa Nacional de Solidaridad trabaja con estricto apego al marco legal aplicable y a la normatividad que regula el ejercicio y control del gasto público, respeta los ámbitos de acción y los marcos legales de los estados y de la federación y cuenta con la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades sociales prioritarias.

Un elemento importante en este esquema de coordinación es que los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, por lo cual los recursos asignados al Ramo XXVI son totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población que más lo requieren. De esta forma, Solidaridad no ejerce directamente los recursos, sino que, mediante la coordinación institucional y la concertación social, los otorga y aplica mecanismos coordinados para el seguimiento y evaluación de los proyectos y obras. El Programa Nacional de Solidaridad es de carácter multisectorial porque conjuga diferentes componentes sectoriales de la política económica y social que tienen relación con el fomento productivo, el bienestar social y la distribución del ingreso.

4.3.4.2 Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios de Concertación

La ejecución de acciones, obras y/o servicios públicos entre los Ejecutivos Federal y Estatal, se realiza mediante la suscripción de convenios entre las partes, los cuales, en la práctica administrativa se conocen como "Acuerdos de Coordinación". Dichos documentos fundamentados principalmente en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y primordialmente en el capítulo Quinto denominado de la "coordinación" estipulan obligaciones entre los suscriptores, así como sanciones en caso de incumplimiento basados en los ordenamientos jurídicos federales y estatales aplicables al caso. Los "Anexos de Ejecución", en el mismo sentido que los "Acuerdos de Coordinación", tienen como objetivo la adquisición de compromisos entre ambas esferas gubernamentales.

Por su parte, los "Convenios de Concertación", se fundamentan en el artículo 37 de la Ley de Planeación que señala : "El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares asociados", permiten que el Programa Nacional de Solidaridad cristalice sus metas y objetivos en compromisos concretos. Mediante los convenios de concertación el Ejecutivo Federal directamente o con la intervención del Ejecutivo Estatal y ayuntamientos, asumen obligaciones con las diversas organizaciones sociales; manteniendo apegados dichos compromisos a las normas y principios de nuestro sistema jurídico".

4.3.4.3 Financiamiento del Programa

El PNS se financia con recursos federales, estatales y de los beneficiarios. Para efectos de la Coordinación Fiscal desde el punto de vista del egreso, sólo nos ocupamos de mencionar los recursos federales.

En el Convenio de Desarrollo Social se establece que a través del Ramo XXVI.- Solidaridad y Desarrollo Regional, el Gobierno Federal aportará los recursos para la ejecución de los proyectos y acciones convenidos con los Gobiernos Estatales.

Los Programas contenidos en los Convenios de Desarrollo Social, se enfocan principalmente a la dotación de mínimos de bienestar, es decir servicios públicos (agua potable, drenaje, vialidades, electrificación, etc.), y equipamiento para la educación y salud. Asimismo, se han incorporado inversiones importantes para protección ecológica y promoción de proyectos productivos.

4.3.4.4 Manual Unico de Operación

El Manual Unico de Operación es el instrumento que norma la operación del Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de cumplir con los cuatro principios del programa que se sintetizan en el respecto a las formas de organización de la comunidad, en un marco de corresponsabilidad y manejo eficiente, transparente y honesto de los recursos. El Manual Unico norma el proceso programático - presupuestal general en el que se desenvuelve el programa, desde la integración del Comité de Solidaridad como núcleo operativo del programa hasta el seguimiento físico - financiero de las obras, asegurando la observancia del marco jurídico vigente.

Complementariamente se emiten anexos que norman las acciones que operan bajo esquemas operativos específicos, como: Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos Regionales para Comunidades Indígenas, Jubilados y Pensionados de Solidaridad. La normatividad del Programa Nacional de Solidaridad se revisa anualmente, con objeto de incorporar elementos que simplifiquen y flexibilicen la operación del programa.

4.3.4.5 Programación, Autorización, Aprobación, Ministración de Recursos y Seguimiento y Evaluación

Programación

El municipio y los Comités de Solidaridad constituyen las instancias básicas de programación. La población organizada propone las obras que responden a sus

necesidades más urgentes, el Consejo Municipal de Solidaridad y/o el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal integra la propuesta correspondiente de la misma que envía al Comité para la Planeación del Desarrollo en el Estado (COPLADE). De esta manera el municipio se convierte en promotor activo del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Las propuestas municipales se analizan y priorizan en el seno del COPLADE, en donde se definen los posibles mecanismos y estructuras de financiamiento. Una vez integrada la propuesta estatal, es válida por la delegación estatal de SEDESOL y remitida a la Dirección General de Planeación (SEDESOL) para su autorización.

Autorización

A fin de aprovechar al máximo la época de estiaje en la construcción de la obra pública, se autorizan recursos en el mecanismo denominado "acuerdo de secas". La Dirección General de Planeación emite autorizaciones antes de que concluyan el ejercicio en curso, a fin de garantizar disponibilidad de recursos desde los primeros meses del siguiente ejercicio. En "acuerdo de secas", se autorizan solamente obras en procesos de ejecución o bien obras nuevas de alta prioridad, que serán realizadas en los primeros meses del año.

Las obras que no se ajustan a estas características, pueden ser propuestas una vez iniciado el año en ejercicio y hasta el 20 de julio. La Dirección General de Planeación emite oficios de autorización de inversión por entidad ejecutora y a nivel de programa.

Aprobación

Con base en los oficios de autorización, el delegado estatal de SEDESOL expide el oficio y anexo de aprobación, previa revisión del expediente técnico definitivo, mismo que deberá contar con el acta de aceptación de la obra por parte del Comité de Solidaridad y con la validación de la dependencia federal normativa correspondiente.

La aprobación se emite en favor de la dependencia ejecutora, a nivel de programa, subprograma y proyecto. La delegación estatal de la SEDESOL emite aprobaciones hasta el 15 de agosto.

Ministración de Recursos

Una vez emitidas las primeras autorizaciones, la dirección General de Planeación solicita a la Tesorería de la Federación la apertura de una línea de crédito en el banco corresponsal del Banco de México. Periódicamente la Dirección General de Planeación solicita a la Tesorería de la Federación la ministración de recursos federales al Estado, conforme al avance físico y financiero que registran las obras autorizadas.

Por su parte, el gobierno del estado abre una cuenta corriente en favor del Programa Nacional de Solidaridad, en el mismo banco corresponsal, a fin de ministrar los recursos estatales correspondientes; de acuerdo con la estructura financiera establecida para el estado. Para el pago de la obra ejecutada, la dependencia ejecutora elabora la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC), que es una orden de pago en la que se registran entre otros datos, el importe a pagar, y el monto federal y estatal con que se cubre; el nombre de la obra y el tipo de documento que se paga (nómina, estimación, recibo, factura, etc.).

Con base en la documentación comprobatoria y la verificación de la obra, el coordinador general del COPLADE autoriza la CLC. Posteriormente, el delegado estatal de SEDESOL aprueba la CLC y la remite a la Coordinación General del COPLADE para su trámite de cobro ante el banco corresponsal. El resguardo de la documentación comprobatoria es responsabilidad de la dependencia ejecutora.

Seguimiento y Evaluación

Para hacer posible las tareas de seguimiento de las acciones autorizadas en el marco de Solidaridad y evaluar su resultado, la normatividad establece la formulación de cuatro tipos de informes:

- a) Informe semanal del comportamiento financiero de los recursos de Solidaridad en el estado.
- b) Informe trimestral de obras prioritarias a la H. Cámara de Diputados.
- c) Informe trimestral de avance físico y financiero del total de las obras de Solidaridad en el estado.
- d) Informe de cierre de ejercicio, mismo que sirve de base para la elaboración del informe de Cuenta Pública que anualmente presenta el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD CON RESPECTO AL
GASTO DE INVERSION DEL GOBIERNO FEDERAL**

1989 - 1995

(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑO	GASTO INVERSION	P N S	PROPORCION %
1989	3,683.3	1,640.0	44.5
1990	6,146.8	3,277.4	53.3
1991	9,634.2	5,185.8	53.8
1992	10,880.1	6,992.1	64.3
1993	13,052.1	8,259.0	63.3
1994 ^{1/}	16,520.5	9,400.0	56.9
1995 ^{*/}	19,393.5	10,176.3	52.5
T M A C	<u>31.9</u>	<u>35.5</u>	

PNS_GINV

1/ CIERRE PRELIMINAR.

*/ CIFRAS PRESUPUESTALES.

FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994 Y PROVEC. DE PRESUP. DE EGRESOS DE 1995.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
CON RESPECTO AL GASTO SOCIAL**

1989 - 1995

(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑO	GASTO SOCIAL	P N S	PROPORCION %
1989	31,332.3	1,640.0	5.2
1990	44,416.2	3,277.4	7.4
1991	66,722.1	5,185.8	7.8
1992	88,012.4	6,992.1	7.9
1993	106,986.7	8,259.0	7.7
1994 ^{1/}	126,221.7	9,400.0	7.4
1995 ^{*/}	148,733.7	10,176.3	6.8
T M A C	29.6	35.5	

PNS_GS

1/ CIERRE PRELIMINAR.

* / CIFRAS PRESUPUESTALES.

FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994 Y PROYEC. DE PRESUP. DE EGRESOS 1995.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD CON RESPECTO AL
GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL**

1989 - 1995

(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑO	GASTO PROGRAMABLE GOB. FEDERAL	P N S	PROPORCION %
1989	34,446.4	1,640.0	4.8
1990	47,058.7	3,277.4	7.0
1991	67,334.7	5,185.8	7.7
1992	85,218.1	6,992.1	8.2
1993	104,800.7	8,259.0	7.9
1994 ^{1/}	129,107.7	9,400.0	7.3
1995 ^{*J}	146,269.9	10,176.3	7.0
T M A C	27.2	35.5	

PNS_GPI*

^{1/} CIERRE PRELIMINAR.

^{*J} CIFRAS PRESUPUESTALES.

FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994 Y PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS 1995.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
CON RESPECTO AL PIB**

1989 - 1995

(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑO	PIB	PNS	PROPORCION %
1989	507,618.0	1,640.0	0.3
1990	686,406.0	3,277.4	0.5
1991	865,166.0	5,185.8	0.6
1992	1,019,156.0	6,992.1	0.7
1993	1,122,928.0	8,259.0	0.7
1994 ^{1/}	1,239,897.5	9,400.0	0.8
1995 ^{2/}	1,725,445.6	10,676.3	0.6
T M A C	<u>22.6</u>	<u>36.6</u>	

PNSPIB

^{1/} CIERRE PRELIMINAR.

^{2/} CIFRAS PRESUPUESTALES.

FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994 Y PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS 1995.

CAPITULO V

CAPITULO V

PROPUESTA PARA MEJORAR EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

5.1 Introducción

Debido principalmente al alto grado de centralización, México enfrenta un serio reto al desarrollo armónico al que todos aspiramos. En lo político, se observa que la centralización es una tentación de algunos para allegarse todo el poder político nacional mediante métodos inapropiados. El poder económico se encuentra altamente centralizado en la Ciudad de México, que es visto como un punto que concentra y determina el valor de buena parte de la producción nacional, para luego devolverlo a otra parte del país. Esta centralización corresponde al esquema de tributación imperial como los casos de Londres o París, en donde la sede gubernamental del país se vuelve determinante para la economía nacional. En una economía desarrollada, este esquema está superado por otro en el cual todos los sectores y regiones se interactúan intrínsecamente desde una base de igualdad de oportunidades.

A continuación se plantean algunos datos de nuestro esquema centralizado:

- 1.- En 1990, el D.F., con el 10% de la población nacional, generó los siguientes porcentajes del valor agregado nacional:⁽¹⁾

⁽¹⁾ "La economía mexicana en cifras 1993". NACIONAL FINANCIERA 13a. edición.

ACTIVIDAD	% D.F. DEL PAIS
MANUFACTURAS	20%
CONSTRUCCION	47%
COMERCIO	29%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	30%
SERVICIOS (Excluyendo serv. financieros)	37%

2.- El 23% de los asegurados permanentes registrados en el IMSS están en el D.F. ⁽²⁾

3.- El 62% de la captación nacional y extranjera de la banca comercial y cerca del 90% del monto de la banca de inversión corresponden al D.F. ⁽³⁾

Estos indicadores económicos reflejan un alto grado de centralización que se extiende a los demás aspectos de la vida nacional. En resumen, uno de los principales retos para el desarrollo del país consiste en superar el alto grado de centralización, que por una parte sofoca las aspiraciones de desarrollo de los sectores y regiones lejanas al centro de la república; y por la otra, crea problemas de hipercentralización: contaminación del ambiente, costos exagerados de urbanización, cargas y daños insoportables sobre la ecología, etc.

En la Reforma del Estado Mexicano se tiene necesariamente que considerar sus formas de financiamiento, por ello las finanzas públicas nacionales conforman uno de los principales pilares de un proyecto nacional de descentralización. Adicionalmente, estos tiempos de globalización y competitividad exigen un alto grado de eficiencia en la producción nacional, del cual el sector gubernamental es parte importante, por ello una reforma fundamental de las finanzas públicas

⁽²⁾ MEXICO SOCIAL 1990 - 1991. Centro de Estudios Sociales de BANAMEX.

⁽³⁾ BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS-COORDINACION DE DESARROLLO REGIONAL Y SEGUIMIENTO

permitirá mayor eficiencia de la actividad gubernamental, y por lo tanto del país en su conjunto.

Esa eficiencia se irradiará a la sociedad civil y a la vez se beneficiará de la creciente eficiencia de ésta, conformando así un círculo virtuoso de mayor eficiencia y competitividad nacional. La descentralización de las finanzas públicas federales a los niveles estatal y municipal, es exigida por el nuevo perfil de eficiencia política del Estado Mexicano en su conjunto, como parte de un proyecto más amplio de descentralización nacional que acercará la autoridad al ciudadano, y otorgará a los niveles subnacionales de gobierno un mayor poder de decisión. Actualmente, la situación parece ser otra: el ciudadano busca a la autoridad, casi siempre de nivel federal.

Dentro de este contexto general de eficiencia del Estado Mexicano mediante la descentralización, se pretende analizar brevemente las finanzas públicas nacionales para obtener conclusiones de las principales tendencias y fenómenos visibles, especialmente en cuanto a las transferencias gubernamentales, de las cuales el Sistema Nacional de Participaciones representa el principal flujo, aunque el gasto corriente y de inversión federales son montos considerablemente superiores. Una de las demandas más insistentes de la población mexicana es que se acerque el Estado Mexicano al ciudadano, para lo cual habrá que crear un nuevo esquema de funciones: el Gobierno Federal se encargará de menores tareas y los y otros niveles de gobierno de nuevas actividades, además se reconocerán las tareas explícitamente asumidas por los gobiernos estatales y municipales durante los últimos 12 años de recortes en los programas federales.

En base a las nuevas funciones del Estado Mexicano, se tendría que elaborar un esquema de facultades gubernamentales con sus necesidades respectivas de financiamiento. De esta forma, se entiende a las finanzas públicas como un instrumento para alcanzar la descentralización. Actualmente, la sanidad de las finanzas públicas federales conforma el objetivo de la política económica y uno de los métodos para lograr tal objetivo ha sido su centralización.

El sistema gubernamental conforma un todo del cual la parte federal es preponderante. Un recorte en el gasto de esa parte repercute en sentido inverso en el gasto de las otras dos partes, debido a que los sectores afectados por el recorte federal buscan soluciones en los dos niveles restantes de gobierno.

El resultado es que las finanzas estatales y municipales han cargado con los gastos gubernamentales que la Federación efectuaba anteriormente y que hoy día gravitan sobre las finanzas estatales y municipales como son los casos de los múltiples convenios federales: incrementos de sueldos a maestros, mantenimiento de carreteras, apoyos al campo, la problemática estatal consecuente a la desincorporación de empresas federales como los ingenios, daños a la ecología estatal por parte de empresas federales como PEMEX, recortes de personal de paraestatales federales, etc.

Se considera que, la actual crisis de las finanzas estatales y municipales está directamente relacionada con la evolución del gasto federal y la apertura económica del país. En la penúltima sección de este capítulo, se elabora el perfil de un planteamiento de transferencias y atribuciones acordes con este nuevo esquema de funciones gubernamentales.

5.2 Diagnóstico de las finanzas locales.-

Durante las últimas dos décadas, las finanzas nacionales han mejorado considerablemente en relación a los principales indicadores nacionales como son el gasto público o el PIB. Los déficits crónicos de otros años han desaparecido y los ingresos tributarios representan un creciente porcentaje del PIB. El ingreso fiscal nacional es la suma de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los tres niveles de gobierno, sin tomar en cuenta al sector paraestatal. En 1990, el ingreso fiscal nacional ascendió al monto de 152 mil 617 millones de nuevos pesos.⁽⁴⁾

El origen del ingreso fiscal en el país se concentra en el Gobierno Federal, el cual recauda el 96.0% del ingreso total, mientras que la recaudación estatal representa el 2.2% y la municipal el 1.8%. Las participaciones federales para los niveles estatal y municipal, representan el 12.6% del total del ingreso fiscal nacional, correspondiendo el 10.3% a los gobiernos estatales y el 2.3% a los municipales. De esta forma, la distribución final del ingreso fiscal nacional queda como sigue : el 4.2% a los municipios, el 12.4% a los estados y el 83.4% a la federación.⁽⁵⁾

Cabe mencionar que los recursos correspondientes al D.F. están considerados en el nivel federal. El Distrito Federal recauda el 2.4% del ingreso fiscal nacional, incluidos en nuestros cálculos dentro del 83% del total representado por la Federación. Así, del total nacional de ingresos fiscales, después de las transferencias, la Federación cuenta con el 83%, resultado de la centralización gubernamental y por lo tanto del proceso recaudatorio; de hecho, la Constitución

⁽⁴⁾ SEXTO INFORME DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI INEGI, Finanzas Estatales y Municipales 1990.

⁽⁵⁾ Datos obtenidos con cifras del INEGI- Finanzas Estatales y Municipales 1990.

gubernamental y por lo tanto del proceso recaudatorio; de hecho, la Constitución Mexicana otorga exclusividad fiscal a la Federación en diversas áreas, y en menor grado a los municipios en cuanto a los gravámenes sobre la propiedad raíz, mientras que los estados sólo cuentan con potestad fiscal nacional en concurrencia con la Federación.

Desde las convenciones fiscales de los años 20 hasta hoy día, esta área de concurrencia (doble tributación) ha sido absorbida por la Federación a cambio de participaciones federales a los estados. Es así que actualmente los estados cuentan con sólo un impuesto de alguna importancia; el de "sobre nóminas", concurrente con el impuesto federal en la misma materia, debido a que el Gobierno Federal no ha propuesto dicha área como materia de coordinación fiscal entre los dos niveles gubernamentales.

Dos preguntas redondean el debate entorno a los ingresos gubernamentales :

La primera surge en torno al sostenimiento del actual sistema de ingresos o su modificación para permitir una mayor potestad fiscal, tal vez un área exclusiva para los estados. La segunda se refiere al nivel de ingresos gubernamentales, y desde luego federales, adecuado al financiamiento de las funciones de los diferentes niveles de gobierno. **La respuesta a la primera pregunta es que se considera vital que cada nivel de gobierno tenga cierta potestad fiscal propia, preferentemente exclusiva.** Sin embargo, si en este momento las condiciones del país no permiten la exclusividad, entonces como una segunda solución, mínimamente deberá ser posible otorgar a los estados un área concurrente de potestad fiscal, extraído del nivel que más lo tiene: el federal.

Esta potestad fiscal pudiera darse de tres formas :

- 1.- Cediendo la Federación algunas materias en forma exclusiva o concurrente a los estados.
- 2.- Cediendo una parte de la base gravable federal a los estados.
- 3.- Cediendo una parte de la tasa fiscal federal a los estados.

Cada forma tiene un impacto sobre el sistema fiscal establecido. Sin embargo, la tercera alternativa impacta menos que la segunda, y a su vez ésta impacta menos que la primera. La estructura de la potestad fiscal actual otorga autonomía financiera a los estados para determinar sus gastos de acuerdo a sus necesidades. A la vez, existe muy poca elasticidad en los ingresos y éstos dependen casi totalmente de las participaciones federales.

La descentralización de la potestad fiscal federal a los estados entraña dos grandes deficiencias: primero, por muy atractiva que sea esta alternativa para los estados, en realidad favorece en forma desigual a los estados, por lo general beneficiando más aquellos estados productores del recurso fiscal. En el caso de un país como México que avanza en su desarrollo, estos estados son los de mayor desarrollo relativo. Así por ejemplo, la descentralización del IVA del nivel federal a las entidades federativas resultaría en que el D.F. llevaría la mitad del monto descentralizado. Por ello, cualquier movimiento en este sentido deberá ser balanceado mediante un cambio en el sistema de transferencias para otorgar mayores recursos y autonomía financiera a los estados en función del objetivo de descentralización nacional y en la medida de sus necesidades y posibilidades de uso provechoso de las nuevas fuentes de ingresos.

Segundo, el alto grado de centralización de la actividad económica en México hace inviable un esquema recaudatorio descentralizado. Con la estructura actual de la actividad económica, un breve análisis de costos y beneficios indica la prevalencia de un sistema mayormente centralizado de recaudación hasta que se logra una efectiva descentralización de la actividad económica. Por ello, el sistema fiscal podrá ser afectado solamente en forma marginal para que otorgue una mayor potestad fiscal a los estados en los próximos años. Por lo tanto, el verdadero movimiento en favor de la descentralización fiscal tendrá que provenir del sistema de transferencias federales a las entidades.

En el futuro, cuando el desarrollo estatal sea más equilibrado, cada estado tendrá una base gravable por habitante muy similar. Será en ese momento cuando se podrá descentralizar gravámenes federales importantes como el IVA y la Renta hacia los estados. De otra forma, el sistema fiscal nacional reforzaría los círculos estatales virtuosos por un lado, y viciosos por el otro. En resumen, un sistema centralizado descansa en su mayor parte en las transferencias gubernamentales, tal y como sucede actualmente. En cambio, un sistema descentralizado depende en gran medida de la potestad fiscal de cada nivel de gobierno.

En cuanto al monto de ingresos federales transferibles a las entidades federativas, es importante señalar que actualmente existen dos fuentes: participaciones y apoyos financieros. Durante 1995, las participaciones ascenderán aproximadamente a 47,476.1 millones de nuevos pesos, mientras que los apoyos alcancen tal vez la cifra de 2,000 millones de nuevos pesos.

Las participaciones son obligatorias mientras que los apoyos son discrecionales. El Sistema Nacional de Participaciones es susceptible de perfeccionarse de dos formas:

Primero, en el plano cuantitativo, será necesario incrementar las participaciones para la totalidad de los estados, esto debido al gran incremento en las funciones realmente ejercidas por los gobiernos estatales a raíz de los intensos recortes en las funciones federales en los últimos doce años. Existe en algunos círculos federales una teoría de eficiencia federal e ineficiencia estatal en el quehacer gubernamental como causa de los crecientes déficit estatales. Por diversas razones, no otorgamos mayor importancia a dicha teoría, cada nivel opera en condiciones muy distintas y por lo tanto escasamente comparables.

Segundo, aunque las participaciones deberán de seguir siendo obligatorias, podrían también ser flexibles a través del mecanismo de convenios específicos entre la Federación y un estado determinado, con una duración limitada según los objetivos de la Federación y un estado. De hecho, el estado de Campeche actualmente cuenta con un convenio de ese tipo con el Gobierno Federal, sin embargo parece que la Federación ha sido renuente para implementar esta vía de solución a los problemas financieros estatales por considerarla excepcional.

Como resultado, las participaciones muestran poca flexibilidad para ajustarse a las cambiantes condiciones económicas, sociales, políticas y por ende financieras, de los estados y sus gobiernos. Resumiendo, el Sistema Nacional de Participaciones es susceptible de mejorarse de dos formas : primero, con nuevos recursos agregados a las participaciones distribuidas mediante sistema (o fórmulas); y segundo, mediante mecanismos (como convenios con los estados) que permitan mayor flexibilidad al sistema.

En cuanto a los apoyos financieros, es importante que la Federación tenga la posibilidad de incidir de forma inmediata en la problemática financiera estatal y

municipal. El dinamismo de las finanzas locales es tal que la Federación deberá de contar con un monto equivalente al 20% del total de las participaciones federales (9, 495.2 millones de nuevos pesos) para poder apoyar financieramente a los gobiernos de los estados y los municipios que lo ameriten, según los criterios que para tal efecto se pudiera establecer.

De esta forma, habría tres niveles de transferencias federales a los estados; El primer nivel, de mayor permanencia y de estabilidad, se compone de las participaciones mediante sistema; en el segundo nivel estarían las participaciones por convenios, éstas podrán tener vigencia por un tiempo variable o determinado según las circunstancias del caso, se puede pensar en el caso de Campeche por concepto de la explotación petrolera, o para el pago de la deuda, para reducir personal, u otros conceptos; en el tercer nivel estarán los apoyos financieros que serían otorgados a corto plazo para usos específicos y no sujetos a solicitudes reiteradas de apoyo, cuando menos para el mismo propósito.

De esta forma, el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales podría darse en cuatro vertientes :

- 1.- Mejoría en la potestad fiscal estatal a través de la cesión de algunos gravámenes federales a los estados.
- 2.- Incrementos en las participaciones mediante sistema.
- 3.- La creación de participaciones mediante convenio por tiempo indeterminado o por tiempos fijos a mediano plazo (5 años por ejemplo).
- 4.- Incremento en los apoyos financieros a corto plazo.

5.3 Propuesta para fortalecer e impulsar la Coordinación por el lado del Ingreso

5.3.1 Potestad fiscal

La falta de una potestad fiscal en los estado **INCIDE** de diversas maneras en el quehacer gubernamental estatal: primero, no tiene la debida interacción con los contribuyentes estatales; segundo, no cuenta con la flexibilidad fiscal necesaria para llevar a cabo una política económica estatal; tercero, considera sus ingresos inelásticos y por lo tanto fuera de su control, induciendo una estadía de pasividad en cuanto a los ingresos fiscales.

Por lo anterior, la única posibilidad de lograr mayores ingresos estatales, es mediante un apoyo financiero de la Federación o en un cambio sexenal de las fórmulas que rigen el Sistema Nacional de Participaciones.

La potestad fiscal federal susceptible de ser descentralizada es aquella que no consideramos como las bases del sistema fiscal nacional (Renta, IVA y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios). Adicionalmente, no sería conveniente descentralizar gravámenes federales que no estén generalizados, por favorecer solamente algunos estados. Finalmente, existen consideraciones jurídicas, históricas, económicas y de otra índole que reducen todavía más el grupo de gravámenes susceptibles de ser descentralizados.

Por descentralización, entendemos que el nivel de gobierno que recibe la recaudación correspondiente a un gravamen sea su verdadero dueño en el sentido de poder modificarlo según sus necesidades, por lo menos en cuanto a

tasas y bases. Por desconcentración, entendemos la administración por un nivel gubernamental de una facultad que realmente pertenece a otro nivel. En breve, la descentralización significa propiedad de la facultad, mientras que la desconcentración es la administración de una facultad ajena.

En este contexto, los ingresos que perciben los estados por la descentralización educativa se enmarcan dentro del contexto de la desconcentración financiera, tanto del lado del ingreso como por el lado del gasto. Las transferencias financieras del gobierno federal a los estados y municipios son una desconcentración del ingreso, pero una descentralización del gasto, ya que los gobiernos estatales y municipales tienen plenas facultades para dirigir ese gasto hacia los objetivos que persiguen.

La coordinación entre Federación y Estados en el Impuesto sobre Tenencia también es una desconcentración del ingreso federal combinado con la descentralización del gasto hacia los estados y municipios. En cuanto al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles existe una descentralización efectiva del ingreso y del gasto federal hacia los municipios, únicamente incidiendo la Federación en normar una base homogénea en toda la República. Una circunstancia similar se observa en la descentralización del impuesto predial de los estados a los municipios.

Finalmente, en el caso de lograr la transferencia de una potestad fiscal del nivel federal al estatal habría una descentralización tanto del ingreso como del gasto, posiblemente condicionado por la homogeneidad de las mismas bases fiscales en toda la República y tasas reguladas entre ciertos límites. Dentro de este contexto, vemos las siguientes posibilidades de una desconcentración y descentralización de la potestad fiscal federal hacia los estados:

A) El Impuesto sobre Nóminas. La mayoría de los estados han instituido un Impuesto sobre Nóminas normalmente con una tasa del 1.0% o 2.0%, concurrente sobre el Impuesto Federal de la misma materia. Esta situación es susceptible de un cambio en el cual los estados podrían gravar la nómina hasta un 3.0% en aquellos estados donde la Federación retira el impuesto sobre nóminas permitiendo así una transferencia de recursos federales hacia los estados por un monto cercano a los 1,800 millones de nuevos pesos.

B) El Gobierno Federal pudiera además ayudar a definir la base gravable de este impuesto en el caso de las instituciones de crédito y seguros, productores de energía y otros contribuyentes quienes se creen exentos de los gravámenes estatales y municipales a raíz de su interpretación del Art. 73 de la Constitución. Tal modificación constitucional permitirá claridad en cuanto a las obligaciones tributarias de estas instituciones ante los gobiernos estatal y municipal, en cuanto al Impuesto sobre Nóminas y especialmente en cuanto a los gravámenes municipales sobre la propiedad raíz.

C) Otros impuestos federales susceptibles de ser descentralizados a los estados se refieren a aquellos sobre prestaciones de servicios telefónicos, automóviles nuevos, activos y los especiales sobre el consumo de aguas y bebidas alcohólicas. Este conjunto de impuestos federales susceptibles de ser desconcentrados y descentralizados a los estados significa un ingreso superior a los 20,000 millones de nuevos pesos ⁽⁶⁾ y conforma una importante potestad fiscal a nivel estatal. Su transferencia del nivel federal al estatal tendría que ser paulatina en función de las necesidades financieras y las funciones por ejercer de ambos niveles.

⁽⁶⁾ Estimación efectuada con base en la Recaudación de Impuestos Asignables por Entidad Federativa. Datos tomados del Informe Anual 1994 de la Coordinación General con Entidades Federativas.

D) Existe una coordinación en derechos entre la Federación y los estados a la cual están adheridas todas las entidades federativas salvo dos. Esta coordinación pudiera ser relajada para permitir otra área de gran potestad fiscal para los estados, especialmente en dos sectores difíciles de controlar: expendios de bebidas alcohólicas y servicio de transporte estatal y local. Ambos sectores requieren de una regularización, ya que actualmente conforman mayormente un paraíso fiscal y además están relacionados con diversos problemas estatales y locales, por ello mínimamente las patentes o licencias para los expendios de bebidas alcohólicas y las placas del transporte público estatal y local deberán ser gravables para los estados, por lo cual se necesita modificar la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10-A.

5.3.2 Participaciones mediante sistema (o fórmula)

Las ventajas de otorgar participaciones mediante sistema son numerosas: Los tres niveles de gobierno participan en el ingreso fiscal federal en porcentajes determinados con cierta exactitud y sujetos a reglas establecidas con el concurso de todos, aunque todas las entidades federativas y todos los municipios del país quisieran tener mayores participaciones.

Por ello, se concluye que dicho sistema requiere ser reforzado mediante una mayor fracción de los ingresos federales. El Sistema Nacional de Participaciones funciona adecuadamente para los objetivos para los cuales fue creado. Entre estos objetivos destacan los siguientes:

- Pago puntual de las participaciones en forma obligatoria por parte de la Federación a los estados y municipios y por parte de los estados a municipios.

- Estabilidad y seguridad en la recepción de las participaciones federales.
- Incremento de la participación estatal y municipal en relación a los ingresos tributarios federales.
- Eliminación de la concurrencia fiscal (múltiple tributación) entre los diversos niveles de gobierno.

Estos objetivos han sido logrados. Con el tiempo se han ido agregando nuevos objetivos a esta importante área de las finanzas nacionales. **El principal reclamo sigue siendo la insuficiencia de las participaciones frente a las nuevas funciones de los gobiernos estatales y municipales. Un segundo reclamo se refiere a la inflexibilidad de las participaciones ante nuevas necesidades estatales y locales.** El reclamo de la insuficiencia se resuelve en forma cuantitativa, otorgando mayores participaciones a todos los estados, por supuesto en porcentajes que corresponderían a los objetivos de la descentralización nacional y las necesidades particulares de cada estado. El segundo objetivo de la flexibilidad es incompatible con los objetivos señalados arriba referente a las ventajas de un sistema de participaciones mediante fórmulas. Por ello, sería necesario crear un nuevo renglón de participaciones mediante convenio. En cuanto a los montos, se considera que en los próximos seis años sería conveniente que los gobiernos estatales y municipales lograran duplicar su parte en el ingreso fiscal nacional.

5.3.3 Participaciones Mediante Convenio

El Gobierno Federal tiene la posibilidad de establecer mediante convenios la transferencia de recursos a los otros dos niveles gubernamentales. Estos convenios podrían ser elaborados por tiempo indefinido como es el caso del convenio que tiene

el estado de Campeche con la Federación, o podrían ser convenidos en un tiempo determinado y sujetos a revisiones, de tal forma que cuando se cumpla el objetivo del convenio, estos recursos podrían ser utilizados en otro estado o bien para cumplir otro objetivo en el mismo estado. De esta forma, inicialmente los recursos serían discrecionales para la Federación, sin embargo serían obligatorios a partir de la firma del convenio y durante el período de su vigencia.

El monto que la Federación pueda aportar hacia estos convenios varía de acuerdo a muchos factores, pero en general, esta vía de resolución de dificultades financieras estatales y locales pudiera ser un mecanismo adecuado tanto para la Federación como para un gran número de gobiernos estatales y municipales.

5.3.4 Apoyos Financieros

La conformación de un sistema de transferencias gubernamentales casi totalmente obligatorio, ha reducido los mecanismos disponibles a la misma Federación para poder incidir en forma efectiva y rápida en el cambiante esquema financiero estatal y local. El monto de los apoyos financieros a los estados y municipios ha disminuido en forma dramática en las últimas dos décadas, y por ello conforma una de las causas del creciente endeudamiento de las finanzas estatales y municipales.

Aunque no se cuenta con datos específicos para comprobar esta hipótesis, se considera que los niveles actuales de endeudamiento de muchos gobiernos estatales y municipales hubieran sido impensables hace cinco años. Esta generalización de endeudamiento estatal y municipal es en varios casos clandestino, desconocido al público, y muchas veces al mismo gobierno federal. El resultado es

una solicitud desesperada de apoyo a la Federación cuando el problema financiero rebasa los límites de solución estatal.

Por ello, es importante incrementar el monto de los Apoyos Financieros a los estados y municipios, y a su vez, fortalecer los controles sobre el endeudamiento estatal y municipal. En general, el endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales resulta problemático por la poca maniobra que tiene en sus ingresos y gastos, por lo cual sería muy conveniente pensar en un esquema de mínimo endeudamiento estatal y municipal.

5.4 Conclusiones

La descentralización y la desconcentración de las finanzas nacionales son necesarias para acercar la toma de decisión gubernamental al ciudadano. Existen cuatro posibilidades importantes de equilibrar los ingresos estatales y municipales con sus funciones, mediante la reducción de los ingresos federales, o su transferencia a los estados y municipios:

- 1) Potestad fiscal.
- 2) Participaciones mediante sistema (o fórmula).
- 3) Participaciones mediante convenios.
- 4) Apoyos financieros.

El grado de la descentralización o la desconcentración depende de varios factores entre los cuales destacan:

- El tamaño de gobierno deseable para México. La tendencia predominante señala un gobierno más modesto en los tres niveles de tal forma que se reduciría substancialmente a la carga tributaria a los contribuyentes cuando menos del nivel federal.
- Las funciones de cada nivel de gobierno. Aquí, sería importante evitar la duplicación y triplicación de algunas funciones gubernamentales y dejar que cada nivel se dedique a hacer menores funciones pero mejor.
- La política económica general dentro de la cual se insertaría la política fiscal y de transferencias gubernamentales. Por ejemplo, una política de pleno empleo debería de considerar una importante reducción fiscal u de cargas de otros tipos sobre el empleo (cuotas del IMSS, SAR, INFONAVIT, Impuestos sobre Nóminas, etc...).
- La política de desarrollo regional. Es fundamental que las regiones retrasadas como el Sureste tengan un trato preferencial que les permitan nivelarse con el resto del país, especialmente en cuanto a la política fiscal y de transferencias.

5.5 Propuesta para fortalecer e impulsar la coordinación por el lado del gasto

Marco General

Junto con los instrumentos de política económica que inciden sobre el desarrollo económico y social de las entidades, tales como las participaciones fiscales, la inversión federal y el crédito, la coordinación del gasto público ha sido impulsada

por los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. En dichos periodos el objetivo del Gobierno Federal (Federación) fue lograr una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en la definición de proyectos de alcance nacional. El Convenio de Desarrollo Social (CDS) ha sido el instrumento básico para la coordinación de tareas entre Federación y estados en materias concurrentes y de interés común; sus contenidos han evolucionado tanto con el impulso a la política de Desarrollo Regional como a través del Programa Nacional de Solidaridad.

En poco más de una década de funcionamiento, el Convenio de Desarrollo Social (antes CUC) ha ampliado su cobertura programática y sus fuentes de financiamiento, y mejorado sus mecanismos de operación presupuestal, en favor de una mayor capacidad de los gobiernos estatales y municipales para conducir sus procesos de desarrollo, atender demandas populares, e impulsar la participación de los grupos sociales en programas de beneficio local. En sus inicios, el Convenio era sobre todo un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidos y supervisados por dependencias y entidades federales.

Paulatinamente fue definiéndose un perfil propio para las inversiones que por su naturaleza no correspondían a los tradicionales esquemas sectoriales del Gobierno Federal, con características y normas de operación específicas y con mayor corresponsabilidad en la programación y ejecución de las obras. Este proceso llevó en 1992, a crear dentro del presupuesto federal, el Ramo XXVI, denominado Promoción Regional en sus inicios, para atender de manera más eficiente las demandas específicas de cada entidad federativa.

Su evolución permanente y sistemática ha permitido fortalecer los mecanismos de coordinación y mejorar la vinculación de las estrategias nacionales con las regionales y locales. Las modificaciones que se le han realizado durante más de 12 años, han permitido avanzar en la descentralización de las decisiones en materia de gasto público y mejorar la asignación de los recursos federales. En este sentido destacó la integración de los Programas de Desarrollo Regional como modalidad única de inversión destinada a promover el desarrollo de estados y municipios; con ello, se avanzó en el mejoramiento de los procesos de asignación, ejercicio, control y evaluación del gasto.

Actualmente, el Programa Nacional de Solidaridad incorpora a su esquema operativo la experiencia que el CDS aportó para el desarrollo regional, perfeccionándola y enriqueciéndola con la participación de los grupos sociales a través de la concertación. De esta manera, bajo el esquema actual del CDS, los gobiernos estatales y municipales adquieren mayor responsabilidad en la definición de prioridades y la realización de acciones y proyectos de alcance local; asimismo, en su marco, se han logrado conjuntar los esfuerzos de las tres instancias de gobierno para impulsar tanto objetivos del desarrollo regional como de combate a la pobreza, constituyéndose a la fecha en uno de los ejes centrales de la política social y la descentralización de acciones y funciones del Gobierno Federal.

En este contexto, es importante remarcar la función realizada por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, como instancias de coordinación, convergencia y concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno y los grupos sociales. Se ha venido fortaleciendo a dichos comités en sus distintas funciones de coordinación intergubernamental, Foros de Concertación y Diálogo Político entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad y órganos técnicos

para coordinar las actividades de la planeación estatal, incluyendo la formulación de planes, programas y proyectos de inversión pública, así como su instrumentación, control y evaluación.

A nivel municipal, las reformas promovidas han contribuido a la integración progresiva del municipio al proceso de desarrollo de las entidades federativas, participando en los sistemas estatales de planeación a través de los subcomités regionales de los COPLADE o mediante la instalación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

5.6 Conclusiones

Aun cuando se avanzado en la descentralización de las decisiones en materia de gasto y se han mejorado los mecanismos de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, es necesario reconocer que la coordinación en el gasto público es aún un aspecto poco desarrollado en México; se requiere profundizar el esfuerzo para desarrollar instancias de coordinación que respondan de mejor forma a la realidad que enfrenta el país.

La coordinación, desde una perspectiva conceptual, debe ser la vía para conjuntar esfuerzos y recursos e impulsar el desempeño eficaz de las responsabilidades atribuidas a las instancias de gobierno, además de impulsar la descentralización de decisiones y recursos hacia los estados y municipios. La realidad muestra que a pesar de los esfuerzos realizados y su innegable contribución a los modelos de planeación nacional, el desarrollo equilibrado de regiones, estados y municipios es aún una quimera.

Con la coordinación no se han podido superar las tendencias centralistas, que si bien respondieron a situaciones coyunturales en la historia nacional, se agotaron sus posibilidades, generando distorsiones al aparato productivo, desequilibrios en la distribución territorial de las actividades económicas, concentración de la riqueza y dualidad en la estructura de los asentamientos humanos; coexisten centros urbanos donde la excesiva concentración poblacional origina niveles alarmantes de hacinamiento e insuficiencia de servicios públicos, a la par de poblados rurales sumamente dispersos, cuya lejanía impide dotarlos de los servicios más elementales.

Tan caro es construir y operar infraestructura de servicios en las zonas urbanas densamente pobladas, como introducirlos en los asentamientos rurales poco habitados y distantes entre sí. En estricto sentido, hay que reconocer que el centralismo se ha reproducido al nivel estatal; a pesar de la reforma municipal realizada en los primeros años de la década anterior la autonomía municipal permanece como mera figura, que pierde concreción ante las prácticas e intereses de autoridades estatales.

A su vez, el municipio carece de capacidad para constituirse en un auténtico promotor de su desarrollo y en espacio de integración política y social. Su calidad de instancia básica en la vida política e institucional del país, está supeditada al fortalecimiento de la capacidad financiera y administrativa de los ayuntamientos, de su capacidad de gestión. Se dice que el municipio es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad civil, donde mejor se captan las demandas de la población. En este sentido, es desde el municipio donde empieza a manifestarse la ruptura entre gobernantes y gobernados, la disociación que desafortunadamente presenciamos hoy en día, el alejamiento de la sociedad de los gobiernos federal, estatal y municipal.

5.7 Propuestas

Frente a las nuevas necesidades que se generan con los avances de la descentralización y desconcentración, en materia de coordinación del gasto público será necesario en los próximos años establecer un esquema más descentralizado para articular los distintos instrumentos de política económica, en especial los que determinan la distribución territorial de las inversiones públicas y privadas. Se propone, por lo tanto, una estrategia de fortalecimiento del gasto regional y social que combine los siguientes elementos:

- Adecuar los marcos jurídicos y normativos para sustentar la coordinación en el gasto, emitiendo el pronunciamiento legal correspondiente.

Una ley de coordinación del gasto público tendría por objeto definir las orientaciones de la política de gasto de las tres instancias de gobierno, para impulsar los objetivos nacionales, regionales y locales bajo un proceso de planeación que permitiera una mejor vinculación de los mismos. El Gobierno Federal y de los estados y municipios definirían en forma conjunta políticas presupuestales congruentes con el entorno macroeconómico, de manera que se facilitara tanto la atención de situaciones coyunturales como el logro de los objetivos de largo plazo. Se lograría uniformar las políticas de gasto en las entidades federativas evitando las disparidades actuales, fortaleciendo las relaciones intergubernamentales y propiciando una mejor coordinación para impulsar el desarrollo de regiones estratégicas y de los estados menos favorecidos.

Ante un escenario de escasos recursos y crecientes demandas sociales se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación para que estados y municipios fortalezcan su capacidad de gestión ante las demandas sociales.

- **Fortalecer el desarrollo estatal y municipal mediante una redistribución de funciones y recursos.**
- **Fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, para lo cual es necesario descentralizar una parte importante de los recursos destinados al Programa Nacional de Solidaridad.**
- **Asignar el gasto federal destinado a combatir la pobreza en proporción directa a su incidencia y grado en cada municipio del país, dejando bajo responsabilidad del municipio la ejecución de los programas.**

Una de las responsabilidades centrales de los gobiernos en países con niveles de desigualdad como el nuestro, debería ser adoptar políticas y acciones que contribuyan a distribuir los recursos y el ingreso en forma equitativa entre los diversos grupos sociales. Al aceptarse el papel redistributivo del gobierno parece lógico proponer que el gasto federal destinado a combatir la pobreza se canalice en proporción directa a la incidencia y grado en que ésta se presenta en cada municipio, es decir, apoyar más a los que menos tienen. Es lógico suponer que los municipios con elevados índices de pobreza son también municipios con pocos ingresos para combatirla y se hace necesario transferirles recursos que se generen en aquellas zonas con mejor situación.

Adicionalmente, se propone que la responsabilidad directa de la ejecución de los programas de combate a la pobreza quede en manos de los municipios. Es a nivel local donde existe la mayor posibilidad de que participe la población pobre en la definición y gestión de los programas y acciones que los ayudarán a superar su situación. La población más pobre se encuentra frecuentemente aislada, inclusive geográficamente y carece de poder para influir en las decisiones de política que la afectan. Sólo autoridades municipales elegidas democráticamente, pueden acercarse y hacer participar a los grupos más pobres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.

- Descentralizar hacia los gobiernos estatales y municipales funciones administrativas y servicios públicos que actualmente realiza el Gobierno Federal en sus jurisdicciones.

La descentralización es un proceso que se orienta a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital nacional o estatal, hacia los órganos que se hallan en el interior del país o estado. Se propone la descentralización gradual y programada de todas las funciones administrativas y servicios públicos ejercidos por el Gobierno Federal, con excepción de aquellas vinculadas con la soberanía, la seguridad nacional, el servicio exterior, la administración y explotación de recursos estratégicos.

Durante el Gobierno de Miguel de la Madrid se establecieron bases para la descentralización de la vida nacional. En el periodo de Carlos Salinas de Gortari, se dio continuidad a las políticas de descentralización en los ramos educativo y de salud. Para ello no ha habido una política deliberada de fortalecer el proceso de descentralización. El desarrollo regional, la protección del medio ambiente,

progresos económicos locales que demande la ciudadanía y los gobiernos estatales y locales deberán ser prioritarios en la atención de este proceso de descentralización.

5.8 Necesidad de una visión integral de Coordinación Fiscal

Como se ha mencionado, se han dado pasos importantes en el sentido de vincular la planeación global (sectorial) con la regional, pero queda aun mucho camino por andar. La compatibilización de metas, políticas, estrategias y acciones nacionales con las regionales es imprescindible tanto para el desarrollo del país en su conjunto como para el de las entidades federativas en particular. En todo caso, es básico tener siempre presente que la descentralización no busca separar y dividir sino al contrario, asegurar y consolidar la unidad nacional dentro de una convivencia más orgánica.⁽⁶⁾

Es necesario continuar los esfuerzos para redefinir la intervención que en el manejo de los instrumentos financieros deben tener tanto los estados y sus municipios como la Federación, de manera que las inversiones sectoriales, de carácter nacional, correspondan también a metas específicas de desarrollo regional. Más aún, en adelante deberán ser los municipios y los estados los que a partir de sus necesidades formulen y programen las políticas de inversión pública.

Hasta ahora, la mayor parte de la inversión total que se efectúa en los estados la lleva a cabo la federación y la participación de estados y municipios en la definición de la misma sigue siendo limitada. Es de vital importancia reequilibrar esta

⁽⁶⁾ Mariátegui, José Carlos "Regionalismo y Centralismo", en PRECURSORES DEL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO CONTEMPORANEO, SEP - SETENTA, México, 1979, pp. 213.

tendencia, así como estudiar, concretar y desarrollar algunas de las propuestas esbozadas por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales o las que han sugerido directamente los estados en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. Porque, paradójicamente, al mismo tiempo que se ha buscado dar mayores capacidades de decisión, mayores recursos y responsabilidades a los estados, también se ha incrementado su dependencia con respecto a la federación.

Lo anterior se desprende de la evolución que han seguido las participaciones de los estados en los ingresos federales; también es lo que se observa en la evolución del financiamiento del Convenio de Desarrollo Social. La capacidad tributaria de las entidades se vio reducida con la creación del IVA y del Sistema Nacional de Participaciones. Los convenios se financian cada vez más con recursos federales; habría que preguntarse porqué?. Por un lado, quizá se explique por la capacidad financiera de cada nivel de gobierno. Es cierto, los estados cuentan con menores recursos y, además los CDS se crearon como un medio para transferirselos.

Evidentemente, el nacimiento y la introducción paulatina de los CDS y de los Coplades, que en sí representan ya pasos importantes, no han estado exentos de las dificultades inherentes a todo cambio. Hay resistencias de una parte y de otra. Así, no se ha contado con los recursos suficientes para adecuar, en un corto plazo, las administraciones estatales a estos nuevos y complejos conceptos y procesos de planeación, programación, ejecución y evaluación; con frecuencia la normatividad federal no se ha comprendido y se le considera una imposición; tampoco ha sido raro que exista duplicidad de tareas entre las funciones que realizan los coplades y las que lleva a cabo la secretaría estatal que maneja la planeación y el presupuesto; se ha observado una rotación frecuente y nociva por parte de los funcionarios -sobre todo federales- que asisten a las reuniones de los coplades; en muchos casos, el

seguimiento y la evaluación de los compromisos contraídos son deficientes; el procedimiento para autorizar el ejercicio se vuelve tan complejo y tan largo que, en ocasiones, sólo quedan seis meses para ejercer los recursos de todo el año, lo que explica, cuando menos en parte, que los escasos montos autorizados en los programas de los convenios no se ejerzan siempre en su totalidad, agravando con esto la limitación de las transferencias. Será necesario resolver gradualmente todas las dificultades de asimilación y los problemas de funcionamiento que han ido surgiendo a medida que se incorporan nuevos instrumentos y procedimientos sobre los que, hasta antes de 1970, no se tenía experiencia en México.

Por otra parte, parece imprescindible concebir las fases de ingreso y de gasto-inversión como simultáneas, ya que ambas forman parte de un mismo y único proceso de desarrollo. Es necesario vincular fuertemente las mayores responsabilidades de gasto e inversión que se encarguen a los estados con una mayor distribución entre ellos de los recursos fiscales. La política de desarrollo regional debe ser unitaria e integrar en un sólo esquema los diversos instrumentos financieros que la respaldan: participaciones fiscales, inversión pública, convenios de desarrollo, etc. Es indispensable una apreciación de conjunto, ya que sólo mediante ella podrá lograrse que los instrumentos financieros utilizados se compensen entre sí y que toda entidad se vea beneficiada, cuando menos, gracias a alguno de ellos. Resulta fundamental establecer criterios claros, expresos, que sirvan de base para determinar coordinadamente las asignaciones de los recursos fiscales participables y de la inversión pública y otras transferencias. Sólo así se llegará a una redistribución de recursos que permita el desarrollo de todas las entidades y que combata al mismo tiempo, y como algo permanente, las desigualdades que subsisten entre ellas.

Esta vinculación ingreso-gasto exige por necesidad un vínculo estrecho y continuo en la cabeza, es decir, entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social. Ante la propuesta que en reiteradas ocasiones ha formulado la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para vincular el funcionamiento de la inversión pública con el de las participaciones fiscales, da la impresión de que las secretarías, - en este caso, SHCP - prefieren que las fases de ingreso-gasto se mantengan separadas, con el fin, quizá de no provocarse conflictos mutuos ni de meterse en terreno ajeno.

Lo anterior, tal vez sea una de las razones que expliquen la frialdad con la que fue acogida dicha propuesta. Sin embargo, es preciso insistir que sólo con una visión de conjunto y con vínculos de planeación y también operativos, cotidianos entre los instrumentos diversos que financian el desarrollo regional, podrá evaluarse integralmente el esfuerzo en esta materia y podrá concretarse la forma de aminorar los desequilibrios interestatales.

Finalmente, hay dos grandes riesgos que, aunque de índole diversa, son producto de problemas que se han vuelto amenazantes y nos han sofocado durante casi dos décadas. Por una parte, tal parece que lo más urgente e imprescindible es desconcentrar las actividades de la zona metropolitana de la ciudad de México, cuyos niveles de contaminación, densidad de población y dificultades de toda clase son bien conocidos. Aunque esto es en verdad importante en la política futura de desarrollo regional no debe tener tanto peso que haga de la desconcentración algo que provoque perjuicios y cree problemas graves en otras partes.

No parece posible el desarrollo de otras regiones del país por el camino de desconcentrar las actividades de la zona metropolitana, como a veces se cree. Al

contrario, en la medida en que otras regiones se desarrollen en función de sus riquezas particulares, de su situación geopolítica y de su perfil propio, serán capaces de tener más industrias y comercios y de asimilar un mayor número de pobladores y aún de oficinas federales u organismos descentralizados.

De otra forma puede resultar, y aveces da la impresión de que eso ocurre, que se presiona a las entidades federativas para que reciban cargas sin la preparación adecuada, afín de aliviar la zona metropolitana de la Ciudad de México. Con esto - y no sin razón - se exacerban los sentimientos que hay contra la capital. Si es importante resolver los problemas de ésta, también lo es resolver los de las entidades; algunas han estado esperando largos años. Hay que ponderar el peso que deben tener, dentro de una política nacional - regional, ambos tipos de entes (capital-estados), evitando dejarse llevar, en detrimento de los segundos, por lo que parece ser la urgencia más evidente.

Otro gran riesgo se corre, evidentemente, en relación con el problema de la crisis económica. Frente a la precariedad de los recursos, frente a la presión de la deuda pública, de la inflación y del desempleo, puede resultar postergado el desarrollo regional. Quizá se caiga en la tentación de volver a centralizar argumentando que, frente al apremio económico, y a los grandes problemas sociales que entraña la crisis, es necesario que la federación tenga flexibilidad para manejar los instrumentos financieros y cambiar con prontitud tasas, procedimientos, presupuestos, etc.

Sin que esto deje de ser cierto, parece sin embargo indispensable revertir las tendencias centralizadoras que por décadas han marcado el desarrollo del país y que han sido una de las causas de los problemas actuales. Es necesario realizar de

manera permanente un esfuerzo presupuestario relevante que, por la vía del conjunto de instrumentos financieros a disposición de cada estado, facilite la promoción de inversiones, fomente el mejoramiento de las administraciones estatales y favorezca la recaudación fiscal estatal, así como una mejor coordinación con la federación.

Pese a la crisis, es necesario continuar y fortalecer la política de desarrollo social a través del CDS, reservándole un adecuado porcentaje anual de recursos. De continuar permitiendo el aumento del a apoplejía, por un lado, y de la parálisis en las extremidades, por otro, no se hará sino contribuir a agravar los problemas que ya, hoy por hoy, resultan asfixiantes.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El planteamiento del presente trabajo obligó en el desarrollo del mismo, a llegar a una serie de conclusiones sobre los aspectos teóricos del Federalismo Fiscal y las propuestas para mejorar la coordinación fiscal en México. Por esta razón a continuación se exponen brevemente y sólo para respetar las reglas metodológicas de toda investigación científica, algunas de las conclusiones obtenidas en el desarrollo del mismo:

En México, la discusión sobre la descentralización se remonta desde su surgimiento como nación independiente. Si se recuerda un poco, durante los primeros cuarenta años posteriores al movimiento de independencia de 1810 - 1821, los escenarios políticos se hallaban copados por las confrontaciones Centralistas y Federalistas. Fue este intenso proceso de enfrentamiento político en lo interno y la defensa de la soberanía y territorio nacionales en contra de las intervenciones militares extranjeras, lo que desarrolló en muchos mexicanos la noción de "patria", condición subjetiva de la confirmación como tal, del Estado-Nación Moderno durante la época de Juárez.

Si bien la condición del Estado Moderno significó la victoria de los federalistas, su actuar político se rigió por un centralismo cada vez más acentuado; centralismo que en buena medida se justificaba por la necesidad histórica de mantener cohesionada una entidad única que se había fraccionado en poderes locales. Sin embargo, en ese paradójico contexto, la consolidación del Estado Moderno también había sentado las bases para que el poder ejercido desde el centro fuera llevado, al paso del tiempo hacia su forma más extrema bajo la figura del poder político despersonalizado e institucionalizado: el Presidente.

Los Estados Nacionales jugaron un papel importante en la solución de la gran Depresión de los años 1929 - 1930, al establecer el marco propicio para justificar en términos teóricos y prácticos una creciente intervención estatal en las actividades económicas y con ello dar paso a la noción de que el Estado representaba el engranaje central del mecanismo económico, en suma al sector de toda la actividad económica. De manera directa, este contexto internacional produjo en nuestro país una consolidación de la figura presidencial y en consecuencia del centralismo.

Este último punto es sumamente importante, pues a partir de la década de los Treinta con el Presidente Lázaro Cárdenas se fortaleció el Sistema de Lealtades institucionalizadas hacia el jefe del Ejecutivo; situación que se extendió a América Latina, en especial en Brasil con Getulio Vargas y en Argentina con Juan Domingo Perón.

En este sentido, la instrumentación de políticas de desarrollo, la composición del gasto público y el destino de la inversión pública, entre otros aspectos, se decidían y aún se deciden - aunque en menor grado - desde el poder presidencial. Así, los gobiernos locales perdieron su capacidad de decisión y de la conducción de su desarrollo conforme a sus requerimientos específicos.

El federalismo como una estructura armónicamente organizada en la que existe una separación claramente reconocida y constitucionalmente especificada de poderes entre los niveles de gobierno, y en la que dichos niveles gubernamentales poseen poderes independientes para tomar decisiones en lo político y en lo económico, no existe en México. Más bien los gobiernos locales dependen en gran medida de las políticas y decisiones del centro.

Así, la situación de dependencia y el exagerado peso de las decisiones centralizadas han debilitado la estructuración de un federalismo auténtico. Estrechar vínculos con la ciudadanía y hacer participar a las instancias locales como agentes activos del desempeño público es cada vez más un prerrequisito del funcionamiento eficaz para el gobierno mexicano y a su vez, para acelerar la transición democrática en una sociedad donde los actores juegan un papel más activo y reclaman la apertura de espacios para la canalización de sus inquietudes y demandas.

El acceso al poder local (gubernaturas y municipios) por los partidos de oposición constituye un punto de presión para impulsar más decididamente un Federalismo real. En efecto, con todas las deficiencias presentes en el caso mexicano, la alternancia del poder permite a los ciudadanos confrontar opciones retomando bases de comparación mucho más concretas. La opción electoral - e incluso la concertación más amplia - abre paso a modificaciones, en aspectos como la relación dentro de las redes gubernamentales, los flujos entre niveles de gobierno y el manejo de demandas. En la medida en que la participación de grupos diversos se hace posible, el ciudadano local cobra conciencia del papel que asume en el ejercicio del gobierno y pasa de un papel pasivo a uno de mayor acción.

Actualmente el problema de la descentralización del gasto público se discute bajo el lema del "Nuevo Federalismo", donde al parecer la administración del Presidente Ernesto Zedillo se ha comprometido a trasladar recursos, autoridad y responsabilidad del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Este nuevo planteamiento muestra cierta voluntad política para impulsar de una manera más decidida el fortalecimiento del municipio y de las distintas instancias estatales de gobierno.

Sin embargo, el problema real que han enfrentado las diversas iniciativas para lograr la descentralización del gasto no es de carácter económico sino político, en la medida en que se contraponen a la excesiva centralización en la toma de decisiones políticas, la cual como ya se comentó ha sido componente fundamental del régimen político prevaleciente en nuestro país desde hace más de sesenta años.

Finalmente, el logro de niveles aceptables de eficiencia y competitividad en nuestra economía, requiere del establecimiento de un programa de desarrollo que posibilite un crecimiento más uniforme de las distintas regiones económicas del país, lo que a su vez presupone una incorporación efectiva de aquellas regiones con niveles considerables de atraso, así como el impulso real de aquellas que ya muestran un gran dinamismo. Sin embargo, en el momento actual la condición básica para alcanzar tal objetivo es un avance significativo en el ejercicio de la democracia.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Accardo, F. "La finanza delle regioni", en Bancaria N° 2, vol. 31, febrero de 1975.
- Akin, J. S. "Fiscal capacity and the estimation metod of the advisory commission on intergovernmental relations", en National Tax Journal N°2, vol. XXVI, junio 1973.
- Albi Ibáñez, Emilio. La Teoría Económica y la Descentralización Fiscal N° 35. Hacienda pública española, Instituto de Estudios Fiscales.
- Albi Ibáñez, Emilio. "El federalismo fiscal", en Hacienda Pública Española N°51, Instituto de Estudios Fiscales 1978.
- Albi Ibáñez, Blanco Magadán y F. Fernández. "La problemática financiera de las autonomías regionales ", en Revista de Economía y Hacienda Local N°22, enero-abril 1978.
- "Análisis económico de los impuestos del sector público". Federalismo Fiscal. Buenos Aires.
- Angeles, Luis. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. México, el caballito, 1978.
- Armida G. Pablo. Federalismo Fiscal el caso de México. Tesis, departamento de economía ITAM, 1983.
- Aronson, J. R. "Some comment on fiscal equity and grants to local authorities", en The Economic Journal N° 87, diciembre 1977.
- Auten, G. E., "The distribution of revenue-sharing funds and local public expenditure needs" en Public Finance Quarterly N° 3, vol. 2, julio de 1974.
- Banco de México. Indicadores Económicos del Banco de México. México, 1990- 994.
- Banamex. México Social 1990-1991. Centro de estudios sociales de Banamex.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos - Coordinación de Desarrollo Regional y Seguimiento.

- Beyer Carmen y Rodríguez Alberto. "La coordinación fiscal y las legislaciones de los estados" en Investigación Fiscal. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, SHCP. N°3 mayo-junio, 1982.
- Brandenburg, Frank. La Familia Revolucionaria bajo Obregón y Calles, documento mineografiado.
- Bradford, D. F., y Oates, W. E. "The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions", en The Quarterly Journal of Economics N° 3, vol. LXXXV, agosto 1971.
- Break F. George. "Tax principles in a federal system", en The Economics of Taxation, eds Aaron Henry y Boskin, Michel. The Brooking institution, Was, D. C., 1980.
- Bucanan, M.J. The Demand and supply of Public Goods, Chicago, 1968.
- Buchanan, J. M. "Federalism and fiscal equity" en American Economic Review, 1950. traducido al castellano en Musgrave y Shoups (editores), Ensayos sobre economía impositiva. México, FCE., 1964.
- Buchanan, J., y Wagner, R. "An efficiency basis for federal fiscal equalization", en Margolis. (ed.), The analysis of public outputs, N. B. E. R., Columbia University Press, Nueva York, 1970.
- Bussiness Week, Estados Unidos, 3 de octubre de 1983.
- Calderón, José María. Génesis del Presidencialismo en México. México, el caballito, 1972.
- Casas, Ma. Amparo. El Cotidiano. México, UAM, 1990.
- Clark, D. H. "fiscal need and revenue equalization grants", en Canadian Tax Paper, septiembre 1969.
- Colmenares, David. La Nacionalización de la Banca.
- Courchene, T. J., y Beavis, D. A. "Federal-provincial tax equalization: an evaluation", en Canadian Journal of Economics N° 4, vol. VI, noviembre 1973.
- De Luis, Félix y del Arco, Luis. La Distribución de los Impuestos en una Hacienda Federal, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1978.

- De Luis, Félix y del Arco. Relaciones entre los Sistemas Fiscales Existentes en un Estado Federal. Madrid.
- Dresch, S. P. "An alternative view of the Nixon revenue sharing program", en National Tax Journal N° 2, vol. XXIV, junio 1971.
- Due, John. Federalismo Fiscal.
- García R, Roberto y Sánchez U, Fernando. "Las finanzas públicas en México y la reforma impositiva 1979-1980", en Reporte de Investigación 7. División de ciencias sociales y humanidades, UAM, 1982.
- García R, Roberto. "Análisis de una alternativa de financiamiento de la seguridad social en México", Análisis Económico, Revista de economía de la división de ciencias sociales y humanidades, Vol. II. N° 2. UAM, Azcapotzalco, julio- diciembre de 1983.
- González Pedrero, Enrique. La Riqueza de la Pobreza. México, SEP, 1986.
- Goatz, J. Charles. "The revenue potential of user related charges in state and local government" en broad - Based Taxes: New Options and Sources. Editor Musgrave, R. The Johns Hopkins Univ. Press 1973.
- Graham, J. F. "Inter-government fiscal relationships: fiscal adjustment in a federal country", en Canadian Tax Papers N° 40, diciembre 1964.
- Guillen, Arturo. México ante la Crisis.
- Hasen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. México, siglo XXI, 1980.
- Heller, W.W. New Dimensions of Political Economy. Harvard University press, 1966. Traducido al castellano por Ed. Labor, Barcelona, 1968.
- Heqad, G. John. "Public goods an multilevel government" en Public Goods and Public Welfare, Duke Uni. Press, U. S. A. 1974.
- Hoyo, D. Roberto. "Las participaciones en la coordinación fiscal" en Investigación Fiscal N° 3. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. SHCP, mayo-junio 1982.
- Hoyo, D. Roberto. "La hacienda pública municipal" en Investigación Fiscal. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal . SHCP, enero-febrero 1984.

- Hunter, J. S. H. "Inter-state fiscal equalization in the Federal Republic of Germany and comparisons with Australia and Canadá", en Australian Economic Papers, julio 1973.
- INEGI. Finanzas Estatales y Municipales 1990. Datos obtenidos con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Informe Anual 1994, Coordinación General con Entidades Federativas.
- Johnson, D. G., y Mohan, C. M. "Revenue sharing and the supply of public goods", en National Tax Journal N° 2, vol. XXIV, junio 1971.
- Juárez, Leticia. "El proyecto económico cardenista y posición empresarial". Clases Dominantes y Estado en México. México, UNAM, 1989.
- Ksente Bogoev. "Trends in fiscal federalism", en Bulletin for International Fiscal Documentation, vol. 31, mayo 1977.
- Labra, Armando. "Revolución y contrarrevolución en marcha". Revista Examen N°2, 15 de julio de 1989.
- Leal, Juan Felipe. La Burguesía y El Estado Mexicano. México, el caballito, 1972.
- Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. El Poder de los Presidentes Alcances y Perspectivas. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C. 1976.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Mariátegui, José Carlos. "Regionalismo y centralismo". Precursores del Pensamiento Latinoamericano Contemporáneo. México, SEP-SETENTA, 1979.
- Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Mexicano.
- McLure, E Charles. "The state corporate income tax: lambs in wolves' clothing" en The Economics of Taxation. Ed. por Aaron, Henry y Boskin, Michael. The Brooking Institution. Was, D. C. 1981.
- Meyer, Lorenzo. Historia General de México. Tomo III, México, el Colegio de México, 1982.

- Meyer, Lorenzo. "Veinticinco años de economía mexicana". Revista de Comercio Exterior. México, 1975.
- Musgrave, R. A. "Approaches to a fiscal theory of political federalism", en National Bureau of Economic Research, public finance: needs, sources, and utilization, princeton, 1961.
- Musgrave, R. A. Hacienda Pública Teoría y Práctica. Nueva York, 1970.
- Musgrave, R. A., y Polinsky A. M. "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: un punto de vista crítico", en Hacienda Pública Española N°35, Boston 1975.
- Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras 1993. 13a edición.
- Nathan, R. P., Manvel, A. d., y Callkins, S. E. Monitoring Revenue Sharing Brookings Institution, Washington, 1975.
- Oates, W. E. Fiscal Federalism. Harcour Brace Jovanovich, Nueva York, 1972. Traducido al castellano por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Pechman, J. A., "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: de nuevo sobre el tema", en Hacienda Pública Española N°35, Boston, 1975.
- Peréz, Germán. López Portillo. Auge y Crisis de un Sexenio. México, plaza y valdés, 1986.
- Portes Gil, Francisco. Historia Viva de la Revolución Mexicana. México, cultura y ciencia política. A. C., 1984.
- Pozas Horcasitas, Ricardo. Revolucionarios Fueron Todos. México, FCE.
- Revista Comercio Exterior, México, septiembre de 1988., p. 320.
- Rivera Ríos, M. Crisis y Reorganización del Capitalismo en México. México, era, 1985.
- Rivera Ríos, M. "Acumulación del capital en México en la década del setenta". Teoría y Práctica. N° 2.

- Ros, Jaime. México ante la Crisis. Tomo I, México, siglo XXI, 1985.
- Rowlan, L. "The case for independent local revenue" en Readings on Taxation in Developing - Countries, John Hopkins Univ. Press. 1975.
- Saldívar, Américo. Ideología y Política del Estado Mexicano. México, siglo XXI, 1982.
- Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno. México, 1994.
- Shannon, J. "Federal revenue sharing-time for renewal", en National Tax Journal N°4, Volumen XXVI, diciembre 1974.
- Smith, P. E. "Interregional fiscal equity and benefit transfer", en Public Finance Quarterly N°1, vol. 2, enero 1974.
- Solis, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. México, siglo XXI, 1981.
- SPP. Sistema de Cuentas Nacionales, México.
- Teo Moldes, Enrique. Los Fondos de Compensación de las Diferencias Fiscales entre Regiones: Primeras Aproximaciones. Ministerio de Hacienda, Instituto de estudios fiscales.
- Tenkate, Adrián. "El ajuste estructural en México". Rev. Comercio Exterior, junio de 1992.
- Torres Gaytán, Ricardo. Un Siglo de Devaluación del Peso Mexicano. México, cultura y ciencia política A.C., 1984.
- Velasco, Ciro. "El desarrollo industrializador en México". Desarrollo y Crisis de la Economía. Colección el trimestre económico N°39, México, FCE, 1981.
- Zurdo Ruis-Ayúcar. El Reparto de Competencias Financieras en USA, XXIV semana de estudios de derecho financiero, Madrid, 1976.

HEMEROGRAFIA

El Excelsior, 25 de julio de 1985.

El Financiero, 8 de enero de 1993.

Revista de Comercio Exterior.

- Diciembre de 1975.
- Junio de 1987.
- Septiembre de 1988.
- Junio de 1987.