

15

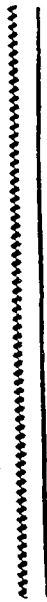


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO DURANTE 1996-1998.

TESINA QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA) PRESENTA: RAUL CORICHI SIBAJA



ASESOR DE TESIS: LIC. NOE PEREZ BELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres Ada Rosalía y Horacio

Por haberme proporcionado la educación  
como la mejor herencia

A mi tía Luz María

Por su orientación y buen consejo

A mis hermanos Juan Carlos y Horacio

Mis compañeros de toda la vida

A Saby y el pequeño Juan Carlos

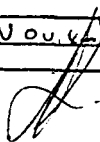
La motivación de mi vida

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Raúl Corichi Sibaj's

FECHA: 29-NOV-2002

FIRMA: \_\_\_\_\_



## ÍNDICE

<b>Proemio</b>	<b>Pág.</b>
<b>1. El Estado Moderno y las Finanzas Públicas.</b>	<b>1</b>
1.1. El concepto de Estado Moderno.	1
1.2. Condición Fiscal y la Actividad Financiera en el Estado Moderno.	5
1.3. El Estado y la asignación de Recursos Fiscales.	8
<b>2. El Federalismo en México.</b>	<b>11</b>
2.1. El concepto de Federalismo.	11
2.2. La Evolución Histórica del Federalismo en México.	12
2.3. El concepto de Federalismo Fiscal.	15
2.4. Federalismo y Descentralización Fiscal.	22
<b>3. La Administración en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</b>	<b>25</b>
3.1. Evolución de la Coordinación Fiscal.	25
3.2. Distribución de Competencias en Materia Tributaria.	29
3.3. Organización Institucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	31
3.4. Estructura y Operación del Sistema de Fondos de Participaciones.	35
<b>4. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el marco del Federalismo en México.</b>	<b>39</b>
4.1. Criterios para la Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995.	39
4.2. Asignación de Facultades Fiscales y Responsabilidades Administrativas en los Niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.	44
4.3. Modificación en el concepto de Recaudación Federal Participable.	46
4.4. Reforma a los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.	48
4.5. Cambios en la Aplicación de la Reserva de Contingencia.	49
4.6. Participaciones Adicionales a Estados y Municipios.	50
4.7. Aportaciones Federales por concepto del Ramo 33.	52
<b>Conclusiones.</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía.</b>	

## PROEMIO

Actualmente en México se proyecta el impulso de un nuevo Federalismo, que constituye una forma de organización política del Estado en favor del fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal, a través de la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos.

En el ámbito económico, el nuevo Federalismo se traduce en una reasignación de las funciones fiscales entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, así como en un replanteamiento de las características de las transferencias intergubernamentales.

A partir de esta perspectiva, la investigación que se presenta, se orienta al análisis del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el marco del Federalismo Mexicano durante el periodo 1996-1998. Tiene como objeto conocer, la distribución de competencias de recaudación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, el funcionamiento del Sistema de Participaciones en México, así como las características de las transferencias de recursos, que compensan el gasto de los gobiernos de los estados y de los municipios.

La investigación permitirá comprender, el alcance de las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo referido y sus implicaciones en el fortalecimiento, de la capacidad administrativa y de la rendición de cuentas, de los estados y de los municipios.

La tesina se integra por cuatro apartados, que desarrollan conceptos de carácter teórico y las modificaciones que se han realizado en el periodo 1996-1998, en materia de asignación de funciones fiscales y de transferencias intergubernamentales.

En el primer apartado se repasan los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, así como la relación del primero con las finanzas públicas, para determinar la naturaleza fiscal del Estado moderno. Se estudia la importancia que tiene para esta organización política, la asignación de recursos fiscales, que se encamina a la provisión de bienes y servicios públicos, a la regulación del intercambio económico y a la determinación de la naturaleza de las transferencias intergubernamentales.

En el segundo apartado, se examina el Federalismo desde una perspectiva teórica y desde su evolución histórica en México. Asimismo, se define el concepto de Federalismo Fiscal, por medio del análisis de las funciones básicas que desarrollan los distintos niveles de gobierno y de las características de las transferencias intergubernamentales. Finalmente, se revisa el proceso de descentralización fiscal, desde la perspectiva de sus ventajas comparativas.

En el tercer apartado, se analiza el Federalismo Fiscal en México, a través del estudio de los antecedentes y de los elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de la distribución de competencias tributarias entre la Federación, estados y municipios.

Con relación al cuarto apartado, se estudian las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo 1996-1998, a partir de las disposiciones de la ley correspondiente, así como la reasignación de facultades, de responsabilidades y las transferencias de recursos en el Sistema de Participaciones en México.

Por último, la investigación presenta las conclusiones sobre la evolución del Federalismo Fiscal en México, con base en la redistribución de atribuciones y en la asignación de recursos, que se han configurado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## **1. El Estado Moderno y las Finanzas Públicas**

### **1.1. El concepto de Estado Moderno**

Para conceptualizar al Estado moderno, es necesario establecer límites de carácter espacial y temporal para determinar el uso de la categoría, como una organización política, histórica y social, que encauza la capacidad colectiva de decisión y acción en beneficio del interés general de la sociedad.

El Estado moderno surgió en la época del Renacimiento en las ciudades-república del norte de Italia. Es consecuencia de un proceso de reorganización del poder político en Europa, que le permitió al príncipe, a partir de sus unidades de dominación político-territorial, redefinir espacios de influencia política con la institución eclesiástica, el emperador y los poderes estamentales constituidos en la edad media.

Este proceso se distinguió por la concentración en esas unidades de dominación político-territorial de medios de carácter militar, administrativos, jurídicos y fiscales. "La nueva palabra Estado designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un sólo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un



orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general.”<sup>1</sup>

Con la concentración de esos medios, el ejército, la administración, la justicia, el derecho e incluso la burocracia, dejaron su carácter privado y asumieron uno de naturaleza pública en beneficio del interés general.

Desde el punto de vista etimológico, Estado se deriva de la palabra latina *status*, que corresponde a “situación” y es en el lenguaje de los siglos XV y XVI, cuando la misma adquirió su significado moderno, a través del aislamiento del primer término *status reipublicae*. Es en la obra del Príncipe de Nicolás Maquiavelo cuando la palabra Estado se incluyó formalmente en el lenguaje de la teoría política, a partir de la descripción “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”<sup>2</sup>

El Estado moderno se define como la organización política de la sociedad, la unidad de asociación, que constituye el espacio esencial donde se ejerce el poder político de manera legítima en un determinado territorio y con base en una estructura normativa. Es “un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hennann Heller, *Teoría del Estado*, p. 145

<sup>2</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, p. 1

<sup>3</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, p.23, citado por Norberto Bobbio en: *Estado, Gobierno y Sociedad*, p. 128

El Estado moderno adopta una función social, ya que constituye un factor de unidad social, de convivencia y cooperación entre los hombres. "Según una consideración no metafísica, el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como 'factor', como unidad de acción en la conexión de actividad social."<sup>4</sup>

En el Estado moderno se ejerce el poder político en un territorio bajo determinados mecanismos de legitimidad. El poder político representa el ejercicio de la fuerza física y la legitimidad se traduce en el reconocimiento que tiene la sociedad para el ejercicio del mismo por parte del Estado. A raíz de estos elementos, el Estado moderno es "una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios, que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndoles con sus propias jerarquías supremas".<sup>5</sup>

Una vez definido el concepto de Estado es necesario relacionarlo con el de gobierno y el de administración pública. El gobierno representa la conducción de los intereses del Estado moderno, "se refiere a la forma como se distribuye el poder, en los diversos órganos públicos que competen el Estado."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Herman Heller, op. cit., p. 61

<sup>5</sup> Max Weber. *El Político y el científico*, pp. 14 -15

<sup>6</sup> Raúl Cardiel. *Curso de Ciencia Política*, p. 113

En México, los órganos de gobierno lo constituyen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A partir de la organización federal que asume el Estado mexicano, se reconocen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En los dos primeros se reproduce el esquema de distribución del poder de los órganos del Estado.

El concepto de administración pública se define desde dos perspectivas: la orgánica y funcional. Desde un punto de vista funcional, la administración pública es definida como la actividad ejecutora para la realización de los fines del Estado. Para el desarrollo de dicha función, se sirve de recursos humanos, materiales y financieros, así como de una estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Por otra parte, la administración pública es una forma de organización institucional jerarquizada que al no tener un carácter legislativo y jurisdiccional, depende del Poder Ejecutivo, sin que ello signifique que la actividad administrativa que se realiza en algún otro órgano de Estado deje de tener un carácter público. La administración pública es "la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, p. 108

La administración pública como actividad humana tiene como objetivo atender las necesidades de interés general, con el propósito de gobernar y dirigir a la sociedad.<sup>8</sup>

## **1.2. Condición Fiscal y la Actividad Financiera en el Estado Moderno**

Para determinar el carácter fiscal en el Estado moderno, es importante destacar la transformación de la administración de las finanzas públicas en la etapa de su formación, como respuesta a la necesidad de mantener permanentemente a un ejército y a una administración encaminada a satisfacer necesidades de interés general.

Asimismo, para explicar ese carácter, es conveniente revisar la evolución del sistema fiscal en el Estado moderno, en función al auge del comercio exterior y a las ideas mercantilistas en los siglos XVI y XVII, así como en el marco de la consolidación del sistema de producción capitalista. Es decir, con el avance de la economía mercantil, se modificaron paulatinamente las estructuras de producción y distribución de mercancías, así como las relaciones de poder en el Estado moderno. "El

---

<sup>8</sup> "La administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad (...) Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora (...) Permite que el Estado mediante acciones de gobierno pueda dirigir mejor a la sociedad. Es una institución no sólo indispensable para la vida de la comunidad, sino generosa en sus fines y comprometida con la razón de ser de un país. Es pues, el gobierno en acción o como dicen los clásicos, la actividad externa del Estado en la sociedad que también puede traducirse como la actividad organizadora del Estado en la sociedad". Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, pp. 160-161

advenimiento de la economía mercantil, influye en la modificación de las relaciones de poder dadas entre el Estado y la sociedad.”<sup>9</sup>

De este proceso, se configuraron la defensa de la soberanía externa, la administración de la justicia y el mantenimiento de instituciones de beneficencia social, como fines fundamentales del Estado moderno y sus parámetros en materia fiscal.

El Estado moderno, como la organización política de la sociedad, desarrolla actualmente, a través de los órganos que lo conforman, actividades encaminadas a garantizar la satisfacción de necesidades de interés general en materia de orden público interno, impartición de justicia, defensa de la soberanía nacional, servicios públicos, educación, salud, entre otros.

El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Federal, se sirve de elementos de naturaleza personal, patrimonial, financiera, así como de un marco normativo y de procedimientos técnicos, para que el Estado enfrente el cumplimiento de esos fines. Una de las actividades de mayor importancia dentro del aparato administrativo del Estado es la relativa al sector financiero.

Para la definición de la actividad financiera en el Estado moderno, es necesario delimitar el objeto y el sujeto de la misma. En este sentido se establece que el objeto de la actividad financiera estatal tiene un

---

<sup>9</sup> Ricardo Uvalle. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, p. 45

contenido económico y se refiere fundamentalmente al proceso mediante el cual el Estado determina fuentes de ingreso público, administra sus recursos patrimoniales y define el alcance de los gastos públicos, con el propósito de satisfacer necesidades de interés general.

Por otra parte, la actividad financiera tiene como sujeto al Estado, por lo que las disposiciones normativas, administrativas y de aplicación de esa actividad son definidas por los órganos que lo conforman.

La actividad financiera del Estado se define como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."<sup>10</sup>

La actividad financiera del Estado establece tres etapas distintas:

- a) La obtención de ingresos por medio de instrumentos de derecho privado (renta de inmuebles, venta de bienes), de derecho público (diversos tipos de impuestos), así como de instrumentos mixtos, como son la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.
- b) La gestión o manejo de recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes de carácter permanente.

---

<sup>10</sup> Joaquín B. Ortega, Apuntes de Derecho Fiscal, p. 1. citado por Sergio Francisco de la Garza, en *Derecho Financiero Mexicano*, p. 5

- c) La erogación de recursos de carácter permanente para el sostenimiento de funciones públicas, prestación de servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado tiene bajo su responsabilidad.<sup>11</sup>

El primer momento de la actividad financiera del Estado es de vital importancia, ya que a partir de la definición de diferentes fuentes de ingreso, el Estado puede determinar el nivel de la asignación de recursos para el cumplimiento de los fines de interés general que tiene encomendado.

El diseño de una estructura de fuentes de ingreso y de responsabilidades de gasto en los distintos niveles de gobierno, le permite al Estado una asignación de recursos fiscales óptima para la provisión de bienes y servicios públicos y para un desarrollo regional y municipal.

### **1.3. El Estado y la asignación de Recursos Fiscales**

Para explicar la asignación de recursos fiscales en el Estado moderno, es importante analizar la actividad que ha desarrollado en la economía, en el marco del sistema de producción capitalista. En este sentido, el Estado tiene tres formas de expresión: Estado gendarme o de policía, Estado interventor y Estado regulador o promotor.

---

<sup>11</sup> Ibid, p.6

El primero se conceptualiza en el marco del liberalismo económico clásico, que fundamenta su argumentación teórica con base en el principio de *laissez-faire, laissez-passer*, es decir, en la libertad de producir y en la libertad de comerciar. Bajo este esquema, el Estado asume una función reguladora que garantiza la libre competencia entre los individuos y las empresas, un orden público interno, la defensa de la soberanía nacional, la administración de la justicia y el sostenimiento de instituciones de beneficencia social.

Por otra parte, el Estado interventor en la economía se desarrolló en Estados Unidos de América, a finales de la segunda década del siglo XX. Responde ante la necesidad de revertir la sobreproducción derivada del desequilibrio entre oferta y demanda en el mercado de ese país. Se encaminó a evitar la monopolización de la economía, la concentración de la riqueza, la inversión especulativa y el desempleo que se empezó a generar a finales de la misma década. En el marco del pensamiento de la economía política, el Estado interventor buscó incrementar la demanda, es decir, el poder de compra de los consumidores, a través del pleno empleo. Para superar la depresión económica y equilibrar el mercado nacional, utilizó instrumentos de política económica tendientes a incrementar la inversión productiva, el empleo, el consumo, el ahorro y la renta.

Las medidas del "New Deal" en Estados Unidos de América, que implementó el presidente Roosevelt, representaron la expresión más clara del Estado interventor. Esas medidas le permitieron al gobierno federal norteamericano, supervisar el sistema bancario y el mercado



bursátil con la regulación de la emisión de nuevos valores; regular la producción industrial a través de códigos de competencia, con el propósito de evitar la explotación y la anarquía; crear sistemas de seguro y bolsas de trabajo para combatir el desempleo y asignar recursos fiscales a la economía, a través de préstamos a empresarios, gasto público y creación de empresas públicas.

A partir de la década de los setentas, el Estado se alejó de su naturaleza interventora y propietaria y asumió un carácter regulador y promotor, que implicó una relación diferente con la economía. A raíz de esta circunstancia, la reforma del Estado supone en la actualidad, estrategias de desregulación, privatización y revitalización de la sociedad civil, con el propósito de ser eficiente y racional en lo económico y democrático en lo político.

En este contexto, la asignación de recursos constituye una función clásica del Estado, que tiene el propósito de alcanzar un máximo de eficiencia económica y justicia social. Esa función se realiza por medio del presupuesto público (gasto-ingreso), de un marco institucional y jurídico y de instrumentos de política económica, que tienen como objetivo regular el intercambio económico, la provisión de bienes y servicios públicos, la definición de las características y del monto de las transferencias intergubernamentales, así como garantizar la calidad y disponibilidad de la información.

Una vez analizadas las etapas de la actividad financiera del Estado, es conveniente estudiar su desarrollo en una Federación.

## 2. El Federalismo en México

### 2.1. El concepto de Federalismo

El Federalismo se define como una forma de organización política que adopta el Estado moderno y que permite la coexistencia en un determinado territorio de diferentes niveles de gobierno que ejercen facultades legales definidas constitucionalmente. "Varias naciones forman una liga permanente y establecen una autoridad suprema, que, sin tener acción sobre los simples ciudadanos, como podría hacerlo un gobierno nacional tiene, sin embargo, acción sobre cada uno de los pueblos confederados, considerados como cuerpo. Ese gobierno, tan diferente a los demás recibe el nombre de federal."<sup>12</sup>

En esa forma de organización política, los distintos niveles de gobierno ceden a la Federación el ejercicio de la soberanía frente al exterior, lazos de unidad interna, principios y normas comunes para la convivencia política. A través del Federalismo se garantiza la autoconservación, la existencia política y territorial de los niveles de gobierno que integran la Unión. Se evita la agresión externa y se preserva la paz interior. La Federación es "una unión permanente basada en el libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de sus miembros en atención al fin común."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Alexis de Toqueville, *La Democracia en América*, p. 152

<sup>13</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 348

En el proceso de integración, las partes establecen con libertad un pacto legal para conformar la Federación. "Esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forma una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido."<sup>14</sup>

La Federación permite la autoconservación de los estados-miembros, es decir, la garantía de defensa de cada uno de ellos frente a posibles agresiones externas; asegura una independencia política frente a otros Estados y la autodeterminación interna que los miembros de la Unión reconocen bajo un principio de homogeneidad.

Asimismo, el Federalismo supone la existencia política de la Federación y de niveles de gobierno distintos a ella, con ámbitos de competencia y facultades jurídicas propias. En este marco, la soberanía se determina con base en un principio de homogeneidad sustancial que fundamenta la Unión.

## **2.2. La Evolución Histórica del Federalismo en México**

El origen del Federalismo en México se ubica en las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz de 1812, ante la necesidad de reconocer diferencias de tipo local en el país. La

---

<sup>14</sup> Carlos Montesquieu, *Oeuvres Complètes*, p. 369 tomo II, Citado por Jesús Reyes Heróles, en *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, p. 122

naturaleza y desarrollo de las diputaciones provinciales, así como el apoyo de la clase media provinciana en el siglo XIX, permitieron que las provincias de Guadalajara, México, Oaxaca, Querétaro, Yucatán y Zacatecas proclamaran su autonomía previa a la promulgación de la Constitución Política de 1824. A raíz de esta circunstancia, México optó por un régimen federal en su organización política, en el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824 y en la Constitución Política de ese mismo año. Con estos dos ordenamientos normativos se estableció por primera vez la existencia de los estados como figuras jurídicas.

En el Acta Constitutiva de la Federación se estableció en los artículos 5º y 6º, que el país adoptara como forma de gobierno la República representativa, popular y federal; integrada por estados libres, soberanos e independientes, con respecto a su administración y gobierno interior. El Acta Constitutiva de la Federación, en sus partes dogmática y orgánica, ratifica los derechos del hombre, la soberanía del pueblo, la división de poderes y el Federalismo.

Asimismo, la Constitución Política del 4 de octubre de 1824, definió la República federal como la forma de gobierno que permitía la renovación periódica del ejercicio del poder. Estableció la figura jurídica de los estados libres y soberanos y permitió la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En congruencia con el Federalismo, estableció en el poder Legislativo la existencia de la cámara de diputados y de la cámara de senadores. A través de ésta última, las entidades federativas participaban en el gobierno federal.

El Federalismo en México representó una de las banderas de lucha de los liberales en su pugna interna con los conservadores y al triunfar la República, esa forma de organización política tuvo su razón de ser en las Constituciones Políticas de 1857 y 1917.

La Constitución Política del 5 de febrero de 1857 estableció al Federalismo como la organización política más adecuada que debía adoptar el Estado mexicano. "El sistema federal no sólo fue recogido en la Ley del 57 porque establecía una distribución de competencias entre los poderes territorialmente considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los postulados democráticos".<sup>15</sup>

El Federalismo como forma de organización política también fue retomada por la Constitución Política de 1917. En los artículos del 39 al 41 definió que la soberanía nacional reside originariamente en el pueblo, cómo es voluntad de éste constituirse en una República representativa, democrática y federal y cómo ejerce esa soberanía, a través de los poderes de la Unión y de los estados.

---

<sup>15</sup> Jorge Sayeg, *El constitucionalismo social mexicano*, p. 298

Asimismo, y en congruencia con el régimen federal, la Constitución de 1917 definió en los artículos del 115 al 122, el reparto de competencias de la Federación, los estados y los municipios, así como las disposiciones legales para preservar el pacto federal. El municipio libre constituye uno de los principios básicos sobre los que descansa el régimen federal, ya que representa la estructura jurídica, política y administrativa básica de las entidades federativas. Con la personalidad jurídica del municipio libre, se adopta una forma de descentralización política y administrativa, que constituye el fundamento en la forma de gobierno de los estados.

### **2.3. El concepto de Federalismo Fiscal**

El Federalismo Fiscal es una área de conocimiento de las finanzas públicas. Se refiere sustancialmente al estudio de las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno que cohabitan en un determinado territorio en el proceso de ingreso-gasto. Define las funciones fiscales de esos niveles de gobierno y los mecanismos de transferencias intergubernamentales que se generan entre ellos.

Asimismo, estudia el "funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos órdenes de la administración. En términos más específicos, corresponde a un área de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente la

efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales".<sup>16</sup>

Con relación a la asignación de funciones en los distintos niveles de gobierno, el Federalismo Fiscal reconoce tres funciones básicas: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos. "El gobierno acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por 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 el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos, que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones".<sup>17</sup>

El gobierno federal desempeña la función de estabilización macroeconómica. A través de la política monetaria, el gobierno federal ejerce el control de la emisión monetaria, las tasas de interés y los intermediarios financieros, que permiten promover el pleno empleo, estabilizar la producción y el mercado en un país. El control de las variables monetarias por parte de niveles de gobierno distintos al federal, genera un incentivo para un financiamiento inflacionario de los gastos públicos locales.

---

<sup>16</sup> Gabriel Aghon y Carlos Casas, "Principios Económicos que Sustentan la Descentralización, en *Revista Trimestre Fiscal*, Núm. 57, p. 35

<sup>17</sup>Wallace E. Oates, *Federalismo fiscal*, p. 32

La redistribución interindividual de las rentas y patrimonios, es también una función del gobierno federal, ya que los programas redistributivos en niveles de gobierno distintos a este último, producen distorsiones en la residencia y/o localización de individuos y empresas, que afecta la asignación eficiente de recursos.

Con relación a la función de asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos, el Federalismo Fiscal establece que la misma puede ser desempeñada por los distintos niveles de gobierno que conforman una Federación. Esta función se refiere básicamente al suministro y financiamiento de los bienes y servicios públicos para la satisfacción de necesidades sociales. Las características propias de los bienes y servicios públicos determina el nivel de gobierno apropiado para su provisión. Es decir, los bienes y servicios públicos no son consumidos por el total de la población de un país, si no por subconjuntos de la misma.

Por ello, se explica que un gobierno federal se encarga de mantener la seguridad nacional, la justicia y la policía; un gobierno estatal, de la infraestructura carretera y un gobierno municipal, del alcantarillado o pavimentación de calles.

Con base en lo anterior, se genera un incentivo para la descentralización en los procesos de toma de decisiones y en el financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos.



Sin embargo, los objetivos de los distintos niveles de gobierno varían, con base en las preferencias de los grupos de población que atienden. Esta circunstancia propicia que los niveles de gobierno, distintos al federal, no cuenten con los recursos suficientes para enfrentar esos objetivos. Es por ello, que el gobierno federal, para subsanar esta deficiencia, asigna recursos a través de mecanismos de transferencias intergubernamentales a los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de compensar las diferencias de ingreso y gasto en que incurrir.

Las transferencias intergubernamentales tienen como finalidad, financiar el déficit en las finanzas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos de los gobiernos estatales y municipales. Los mecanismos de transferencias intergubernamentales observan los siguientes principios:

- a) Estándares mínimos de provisión de bienes y servicios públicos en calidad y cantidad por parte de los niveles de gobierno.
- b) Esfuerzo fiscal. Las transferencias intergubernamentales, deben hacer eficiente la administración fiscal de los gobiernos estatales y municipales.
- c) Igualación de beneficios fiscales netos. Las transferencias intergubernamentales, deben representar un mecanismo para compensar las deficiencias en la capacidad de pago de los distintos niveles de gobierno, para garantizar la cobertura de sus gastos públicos.

- d) Externalidades interjurisdiccionales. Las transferencias intergubernamentales, deben permitir la provisión necesaria de bienes y servicios públicos, para evitar diferencias entre beneficios privados y sociales.
- e) Igualación de capacidades fiscales entre distintos niveles de gobierno. Las transferencias intergubernamentales, deben representar un mecanismo para compensar las diferencias en las bases impositivas que tenga cada nivel de gobierno.
- f) Optimización o expansión del presupuesto fiscal. Las transferencias intergubernamentales, constituyen un instrumento para maximizar el gasto público en ciertos bienes y servicios públicos, sujetos a restricciones de recursos en algún nivel de gobierno.
- g) Logro de objetivos políticos. Las transferencias intergubernamentales, compensan deficiencias en la capacidad de pago de los niveles de gobierno, para afrontar futuras responsabilidades o contingencias.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Gabriel Aghón, op.cit., pp. 57-58

Las transferencias intergubernamentales son condicionadas e incondicionales. En la primera categoría, los gobiernos estatales y municipales que reciben recursos deben cumplir determinados requisitos acerca del destino de los fondos. Con base en lo anterior, se identifican transferencias específicas y en bloque. Las primeras son destinadas a cubrir necesidades sociales particulares. Las transferencias de bloque están orientadas a cubrir necesidades sociales sustantivas como la educación y la salud. Asimismo, existen transferencias intergubernamentales, que se otorgan a los gobiernos estatales y municipales, en razón de la disminución del precio que realizan en la compra o financiamiento de algún bien o servicio público.

Por otra parte, las transferencias incondicionales, son los recursos que se otorgan a los gobiernos estatales y municipales, sin que exista obligación alguna de estos últimos en el destino de los fondos. Generalmente, dicha radicación de recursos está orientada a igualar las condiciones financieras de los gobiernos estatales y municipales.

Adicionalmente a las transferencias, en las relaciones intergubernamentales, existe otro instrumento denominado coparticipación en impuestos. A través de este mecanismo, se transfieren recursos a los gobiernos estatales y municipales, a partir de la recaudación de impuestos específicos que realiza el gobierno federal.

En el Federalismo Fiscal se identifican cinco principios básicos:

- a) Principio de diversidad: deben reconocerse diferencias en los acuerdos fiscales y en las preferencias sobre bienes y servicios públicos.
- b) Principio de equivalencia: deben establecerse medidas fiscales adecuadas, con la finalidad de que cada servicio público sea votado y financiado por el subconjunto de población que se beneficia.
- c) Principio de redistribución centralizada: la imposición progresiva y la transferencia de recursos deben ser funciones del gobierno federal, ya que de ser una facultad de los gobiernos estatales y municipales, se distorsiona la residencia de individuos y empresas, generando comunidades de población con similares niveles de ingreso, que evita un desarrollo integral.
- d) Principio de neutralidad en la localización: deben eliminarse las diferencias impositivas entre los gobiernos estatales y municipales para evitar distorsionar la localización de la actividad económica.
- e) Principio de estabilización centralizada: la función de estabilización macroeconómica para promover el pleno empleo y estabilizar la producción y el mercado, debe estar a cargo del gobierno federal.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Richard Musgrave y Mitchell Polinsky, "La Participación de los Diversos Niveles de Gobierno: Un Punto de Vista Crítico", en *Revista Trimestre Fiscal*, Núm.1. pp. 60-61

Para el diseño del Federalismo Fiscal, el gobierno federal tiene que considerar la corrección de efectos externos para la eficiencia de decisiones de gasto, una provisión mínima de bienes y servicios con que debe contar la población de un país y junto con los otros niveles de gobierno existentes, asegurar la igualación de las posiciones fiscales.

#### **2.4. Federalismo y Descentralización Fiscal**

En México se proyecta el fortalecimiento del Federalismo en favor de los estados y los municipios. La característica principal de este proceso ha sido la descentralización, traducida ésta como la asignación de recursos, de facultades y de responsabilidades en materia económica, jurídica, política y administrativa a esos niveles de gobierno. Evidentemente las modalidades y dimensiones de la descentralización determina el grado de las relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y los municipios.

La descentralización es una forma de organización político-administrativa del Estado. En el aspecto político representa la equivalencia con la organización federal del Estado y considera la existencia de niveles de gobierno con estructuras político-administrativas, que comprenden facultades jurídicas propias, una delimitación territorial y un proceso de designación a partir de elecciones libres. En la descentralización política no se establece un principio de jerarquía entre la Federación, los estados y los municipios.

La descentralización política, permite que las instituciones de la sociedad y el Estado se articulen, a partir de un esquema de ámbitos de competencia diferenciados. "La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos mas consistentes del Estado moderno"<sup>20</sup>

En el aspecto administrativo, la descentralización corresponde al ámbito del Poder Ejecutivo Federal y se ubica concretamente en la Administración Pública Federal en su sentido más amplio. La descentralización administrativa supone como forma de organización, aspectos de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

Con base en lo anterior, la descentralización fiscal se desarrolla en el marco de la descentralización política. La descentralización fiscal se define como la transferencia de recursos, de facultades y de responsabilidades en materia de ingresos y gasto público de un gobierno federal a otros niveles de gobierno.

El proceso de descentralización fiscal permite identificar las características de los bienes y servicios públicos en diferentes regiones y localidades de un país, así como la naturaleza del nivel de gobierno que garantiza su provisión; con lo que se aumenta la capacidad de respuesta

---

<sup>20</sup> Ricardo Uvalle, "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México", en *Revista Gestión y Estrategia*. Núm. 7, p. 1

y de responsabilidad de las autoridades correspondientes, a las necesidades sociales.

La descentralización fiscal representa el mecanismo para identificar preferencias colectivas sobre bienes y servicios públicos, promover procesos productivos y métodos innovadores para su provisión y establecer fuentes de ingreso adicionales para su financiamiento.

Asimismo, la descentralización fiscal permite hacer más eficiente el manejo de los recursos en los niveles de gobierno distintos al federal, ya que existe un mayor control del gasto público por parte de la ciudadanía. Se disminuyen los costos administrativos, en razón de que el gobierno federal, se abstiene de crear unidades administrativas para la atención de necesidades sociales.

Por otra parte, la descentralización fiscal, desde la perspectiva de la estabilidad macroeconómica de un país, representa generalmente un impedimento para el financiamiento del déficit de las finanzas públicas de un gobierno federal, ya que al prescindir de facultades de ingreso y de gasto transferidos a otros niveles de gobierno, limita sus fuentes de ingresos y su capacidad de asignación de recursos.

Asimismo, el proceso de descentralización fiscal acentuaría probablemente las asimetrías en materia de producción y tecnología en los niveles de gobierno distintos al federal; evidenciaría a corto plazo falta de capacidad administrativa en los niveles de gobierno estatal y municipal y propiciaría duplicidad de responsabilidades legales.

### **3. La Administración en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

#### **3.1. Evolución de la Coordinación Fiscal**

En México la delimitación de funciones, en materia fiscal, de la Federación, de los estados y los municipios, así como las relaciones intergubernamentales que se generan entre estos niveles de gobierno, se configuran a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como objetivo delimitar competencias tributarias entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que les corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Este sistema se estableció a través de la Ley de Coordinación Fiscal, que fue promulgada el 22 de diciembre de 1978 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 del mismo mes. Entró en vigor en el mes enero de 1980.

La coordinación fiscal tiene su antecedente institucional en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 en las que participaron autoridades hacendarias federales y de los estados de la República. En esas reuniones, se buscó evitar la doble o triple imposición, es decir, la concurrencia impositiva entre la Federación, los estados y los municipios, que estableció la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, las dos primeras convenciones



propusieron delimitar facultades tributarias entre esos niveles de gobierno, a través de la recomendación de realizar enmiendas constitucionales, sin embargo fueron rechazadas.

La coordinación fiscal tiene su antecedente jurídico en la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, que fue expedida el 28 de diciembre de 1953. En dicha ley, se estableció a la Comisión Nacional de Árbitros, como la instancia que coordinaba la acción impositiva de los gobiernos federal y estatales. Asimismo, procuraba distribuir equitativamente los ingresos en la economía, fungía como consultor técnico para la expedición de legislaciones fiscales federales y estatales, representaba el conducto de las entidades federativas para las modificaciones de la legislación fiscal federal y el pago de participaciones por algún impuesto específico y ejercía las facultades que la ley determinaba, para evitar restricciones indebidas al comercio entre los estados.

La Comisión Nacional de Árbitros se integraba por representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de Industria y Comercio. Asimismo, se integraba por un representante de cada una de las cinco zonas fiscales que operaban en el país y por tres representantes de los causantes.

En vísperas de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1º de enero de 1980, el sistema tributario en México se caracterizaba por:

- a) Las entidades federativas y los municipios no tenían participación alguna en los impuestos federales, sobre la renta de empresas causantes mayores y personas físicas, sobre las actividades de importación y exportación y sobre los ingresos derivados de la Ley General del Timbre.
  
- b) Los estados y los municipios participaban en impuestos o contribuciones dispuestos expresamente por la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre algunas materias especificadas constitucionalmente, se encontraban la energía eléctrica, los tabacos labrados, la gasolina y la cerveza.
  
- c) Existía un sistema de participaciones que permitía que las entidades federativas, al suspender o no establecer impuestos sobre determinadas materias, recibían participaciones por parte de la Federación. En este caso, las participaciones se otorgaban por "declaratoria" federal de que en las entidades federativas no existían gravámenes sobre cierta materia.
  
- d) El sistema de participaciones se establecía a través del convenio de coordinación que celebraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas. En esos convenios, éstas aceptaban restricciones a sus facultades impositivas.
  
- e) Las tasas y mecanismos de distribución de participaciones variaba con base en las características de cada impuesto.

- f) El procedimiento de la asignación de participaciones era diferente para cada impuesto y para cada entidad federativa, a partir de la actividad económica que desarrollaba.
- g) Retraso frecuente en la asignación de participaciones a los estados y a los municipios por parte de la Federación.
- h) El porcentaje de participaciones era decreciente, con respecto al monto total de la recaudación federal.
- i) El monto de participaciones por concepto del impuesto a la producción y distribución de petróleo era inequitativo, en razón de que sólo favorecía a los estados productores.
- j) Las participaciones por concepto del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles era inequitativo, por la dificultad de determinar la entidad federativa donde las empresas percibían el ingreso.

En materia de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, se reconocen los siguientes antecedentes:

- a) En 1948, con la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que fijaba una tasa federal única de 1.8%, se propició la coordinación con las entidades federativas, al permitirles establecer una tasa estatal máxima de 1.2%. Hasta el año de 1957 se coordinaron 18 estados.

- b) En 1971 las 32 entidades federativas se coordinaron en la tasa del 10% sobre compra-venta de artículos de lujo.
- c) En 1973 se coordinaron las 32 entidades federativas en el Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles, bajo un sistema de participaciones de trato entre iguales. Se destino 45% de la recaudación, más gastos de administración, a las entidades federativas. En ese año se creó la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que posteriormente formó parte de la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- d) En 1978 se promulgó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que sustituyó a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y a casi la totalidad de los impuestos especiales.
- e) En 1980 entraron en vigor los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de colaboración administrativa.<sup>21</sup>

### **3.2. Distribución de Competencias en Materia Tributaria**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se distinguen los ámbitos de competencia de orden impositivo. Con fundamento en los artículos 73 fracción XXIX y 131, la Federación se reserva el derecho de establecer contribuciones en materia de

---

<sup>21</sup> Jorge Flores Solano, "El Federalismo Fiscal del Siglo XXI", en 1ª. Convención Nacional Fiscal Académica, pp. 1-2

importaciones y exportaciones; aprovechamiento de bienes propiedad de la Nación (subsuelo, petróleo, minería); servicios públicos concesionados por la Federación; instituciones de crédito y seguros. Asimismo determina contribuciones especiales en materia de energía eléctrica; gasolina y otros derivados del petróleo; tabacos labrados, cerillos y fósforos; cerveza; aguamiel y los productos de su fermentación y explotación forestal. Las entidades federativas y los municipios participan en los rendimientos de las contribuciones especiales.

Asimismo, la Federación adopta un poder tributario genérico a partir de la fracción VII del artículo 73, que le permite imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Las entidades federativas con base en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ejercen un poder tributario genérico para imponer toda clase de contribuciones, excepto aquellas reservadas a la Federación en el artículo 73 y las prohibidas en los artículos 117 y 118 de ese orden jurídico.

De lo anterior se deriva, que el poder fiscal de los estados es concurrente con el de la Federación y que dicha circunstancia aspira a cubrir los presupuestos federal y estatales.

Finalmente, las contribuciones de los municipios las establecen las legislaturas locales, ya que ese nivel de gobierno, carece de un poder legislativo tributario propio.

### **3.3. Organización Institucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal determina en su artículo 16, la participación del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de las entidades federativas, por medio de sus órganos hacendarios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esa participación se realiza por conducto de los siguientes organismos:

- a) Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b) Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- d) Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad federativa y sesiona por lo menos una vez al año. Entre sus atribuciones se encuentran el aprobar los reglamentos para el funcionamiento de los organismos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias de la Federación y las entidades federativas para el sostenimiento de esos organismos, fungir como asamblea general, aprobar el presupuesto y programas del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y proponer al Ejecutivo Federal y gobiernos de los estados, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y órganos hacendarios respectivamente, las

medidas para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene un carácter deliberativo, ya que no posee la facultad de imponer decisiones a la Federación ni a las entidades federativas. Representa el foro, en el que se informa sobre el desarrollo de los trabajos en materia de coordinación fiscal que se han realizado en el marco del sistema y se presentan propuestas sobre reforma a diversos ordenamientos jurídicos. Las conclusiones y los acuerdos de la Reunión tienen un carácter de recomendación para los gobiernos federal y estatales.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por 8 representantes de las entidades federativas. La Ley de Coordinación Fiscal determina en la fracción III del artículo 20, que esa representación se integra por una entidad federativa de cada uno de los ocho grupos en los que se agrupan:

Grupo Uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz

Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

En esta elección no interviene el secretario de Hacienda y Crédito Público. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y en la Comisión Permanente, el secretario de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios pueden ser sustituidos por el subsecretario de Ingresos y por el personal que al efecto se designe respectivamente.

Las entidades miembros de la Comisión Permanente duran en su encargo dos años y se renuevan por mitad anualmente.

Entre las atribuciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se encuentran, preparar las Reuniones Nacionales y los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deben cubrir la Federación y las entidades federativas para sostener a los organismos de la coordinación fiscal, fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, formular los informes de actividades del mismo y de la Comisión Permanente para la aprobación en la Reunión Nacional y vigilar el incremento y distribución de fondos de participaciones hacia los estados y municipios.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho organismo se integra por un director general, por una asamblea general



que tiene como foro la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y en donde se aprueban los estatutos, reglamentos, programas y presupuesto y por un consejo directivo, que es la Comisión Permanente.

Entre las atribuciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas se encuentran, realizar estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sobre legislaciones tributarias federal y estatales, promover la coordinación de las acciones impositivas federales y locales, fungir como secretaría técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente y capacitar técnicamente a los funcionarios fiscales para fortalecer las haciendas públicas.

La Junta de Coordinación Fiscal se integra por representantes que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios que constituyen la Comisión Permanente.

Las entidades federativas se integran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la suscripción con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de un convenio de adhesión con la autorización de la legislatura local correspondiente. Asimismo, la Federación y los estados pueden suscribir convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que pueden ser ejercidas cuando se determine expresamente. Con la firma de estos convenios, las entidades federativas reciben incentivos económicos.

### **3.4. Estructura y Operación del Sistema de Fondos de Participaciones**

Las participaciones asignables a los estados y a los municipios se proporcionan mediante la integración de dos fondos de naturaleza y composición diferentes: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones es el más importante por su magnitud y con base en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable, que la Federación obtiene por todos los impuestos federales y derechos sobre extracción del petróleo y minería, menos el monto total de las devoluciones por los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Asimismo, el concepto de Recaudación Federal Participable deduce de su monto, los ingresos que la Federación no percibe por concepto de impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de Automóviles Nuevos, que las entidades federativas retienen si firmaron el convenio de colaboración administrativa en estas materias; la proporción de recaudación derivada del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en la que participan los estados; la proporción de recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades federativas integran al Registro Federal de Contribuyentes, con base en la Ley Federal del Impuesto sobre la Renta; los ingresos que recibe el gobierno federal por aplicar una tasa superior al 15%, por concepto de

ingresos derivados de los premios que determina ésta ley y los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa.

El Fondo General de Participaciones se divide en tres partes. Las dos primeras partes se integran, cada una, con un 45.17% del total de los recursos del fondo y la tercera parte con el 9.66% restante.

La primera parte de este fondo, se distribuye en proporción directa a la población de la entidad federativa respecto al total nacional. La segunda parte se distribuye en función del crecimiento en la recaudación de los impuestos asignables en la entidad federativa, relativos a Tenencia o Uso de Vehículos, Especial sobre Producción y Servicios y sobre Automóviles Nuevos. Finalmente, la tercera parte se distribuye, a través de un criterio redistributivo, que busca que les corresponda una mayor cantidad de participaciones por habitante, a aquéllas entidades que les hubiera correspondido una menor cantidad de participaciones, en términos per cápita, en las dos primeras proporciones del Fondo General de Participaciones.

Asimismo, el Fondo General de Participaciones se incrementa con el 1% de la Recaudación Federal Participable y corresponde a los estados y municipios coordinados en materia de derechos; con el por ciento que representa la derogación de los ingresos derivados de las contribuciones estatales o municipales. También se adiciona al Fondo General de Participaciones, el monto equivalente al 80% de la recaudación, que realizaron los estados por última vez en 1989, por concepto de las bases especiales de tributación realizaron las entidades federativas.

Por otra parte, las entidades federativas participan en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la Recaudación Federal Participable, a partir de las disposiciones de los convenios respectivos.

El Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable que establece el artículo 2o-A de la Ley de Coordinación Fiscal. El 16.8% de ese monto, se destina a todos los municipios del país, incluidos aquéllos de las entidades federativas que no están coordinadas en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se incrementa con el 83.2% del 1% de la Recaudación Federal Participable y corresponde sólo a las entidades que se coordinan en derechos. Los estados entregan a los municipios los recursos de dicho fondo, con base en las determinaciones de las legislaturas locales.

Asimismo, los municipios participan en los rendimientos de las contribuciones, a partir de los siguientes supuestos:

- a) 0.136% de la Recaudación Federal Participable, para aquéllos municipios colindantes con fronteras y litorales que realizan actividades de importación y exportación, previo convenio de la entidades federativas correspondientes y la Federación.
- b) 3.17% de derechos adicionales sobre la extracción de petróleo para aquellos municipios colindantes con la frontera y litorales por los que se realiza la salida de este producto.

En estos dos supuestos, la Federación entrega directamente los recursos a los municipios.

Con el análisis de los antecedentes, del fundamento jurídico, de la organización y el funcionamiento institucional del Sistema de Participaciones en México, se puede comprender el significado y la profundidad de las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo 1996-1998.

#### **4. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el marco del Federalismo en México**

##### **4.1. Criterios para la Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995**

A partir de las condiciones de la economía mexicana durante el año de 1995, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, promovieron reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre 1996 y 1998. El impulso de un nuevo Federalismo, a través de la reasignación de facultades y recursos a los estados y a los municipios, constituyó una estrategia para el desarrollo económico de estos niveles de gobierno.

Desde el mes de diciembre de 1994, México enfrentó una nueva desaceleración de la actividad económica. La disminución del ahorro interno, que paso del 22% del producto interno bruto en 1988 al 16% en 1994, propició que decreciera la inversión productiva, el empleo, así como la demanda de los productos de las empresas.<sup>22</sup>

El país experimentó un desequilibrio creciente en cuenta corriente. Ese déficit fue resultado del sostenimiento no real de la paridad cambiaria del peso con respecto al dólar; que por un lado permitió bajos índices de inflación, pero por otra parte, permitió que se incrementaran las importaciones con relación a las exportaciones y entraran al país flujos de capital de carácter especulativo e improductivo.

---

<sup>22</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.72

El fuerte déficit en cuenta corriente se afrontó, en su financiamiento, con las reservas internacionales del Banco de México. Esta situación generó desconfianza entre los inversionistas, que optaron por retirar capital del país. Con ello, la devaluación del peso frente al dólar fue inevitable; aumentaron los índices de inflación y las tasas de interés, así como las deudas de las empresas y de las personas físicas, que pusieron en riesgo, la solvencia del sistema financiero mexicano.

A partir de este escenario, en el país se determinó incrementar los factores de la producción, a través de la inversión y la productividad de los mismos. Se establecieron definiciones y ajustes en materia de política fiscal, con el propósito de reactivar la economía nacional, estabilizar los mercados financieros, abatir la inflación generada e incrementar el ahorro interno y la inversión. Las finanzas públicas representaron el instrumento central para la reactivación económica, ya que la definición de medidas en materia de ingresos y egresos, determinaron una nueva estructura tributaria y de gasto, para impulsar el desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, establece en el apartado tercero las líneas de acción para alcanzar un desarrollo económico, a partir del impulso de un nuevo Federalismo como forma de organización política:

- a) Esencia compensatoria del Pacto Federal.
- b) Redistribución de competencias.
- c) Descentralización y federalización de funciones.
- d) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- f) Vida municipal.

La esencia compensatoria del Pacto Federal se determinó, a partir de un Federalismo, que constituye un instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, a efecto de contribuir al desarrollo de los distintos niveles de gobierno.

En la redistribución de competencias, el Plan estableció una profunda redistribución de responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios, a partir del respeto de la soberanía de las entidades federativas y de la libertad municipal.

La descentralización y federalización de funciones se refirió al fortalecimiento de la capacidad institucional y radicación de recursos públicos en los niveles de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, para fortalecer la provisión de bienes y servicios públicos.

Con relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dispuso avanzar hacia un nuevo Federalismo, a partir de la reforma de ese sistema, otorgando simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las



entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

En la vida municipal, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció un Federalismo fuerte, a partir de un ayuntamiento fuerte, mediante la participación de ese nivel de gobierno en la preparación y ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional. Asimismo, estableció abrir el debate para ampliar el periodo constitucional municipal.

En el apartado quinto, el Plan Nacional de Desarrollo estableció, que en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se realizara una adecuada distribución de ingresos, de facultades de recaudación, de responsabilidades de gasto y de asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de acercar la capacidad de respuesta de la autoridad frente a las demandas de la población. Asimismo, determinó recursos adicionales al ámbito estatal y municipal, al margen del sistema de participaciones y mayor colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno.

En el Decreto por el que se expidieron nuevas leyes fiscales y se modificaron otras, que aprobó el Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1996, se establecieron los objetivos de la reforma fiscal, así como los planteamientos de política de ingresos y de coordinación, que determinaron una redistribución de facultades, de responsabilidades y de

recursos en los niveles de gobierno de México, así como las características de las relaciones intergubernamentales que mantendrían.

Los objetivos de la reforma fiscal se dividieron en cinco grandes apartados:

- a) Impulsar un nuevo Federalismo.
- b) Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.
- c) Avanzar en la simplificación administrativa y fiscal.
- d) Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.
- e) Modernizar la administración tributaria.

Con relación al impulso de un nuevo Federalismo, se estableció:

- a) Redistribución de recursos, de facultades y de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de efficientar la provisión de bienes y servicios públicos y mejorar la economía de las entidades federativas y municipios.
- b) En el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se estableció fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, a través de la canalización de recursos y de responsabilidades, a efecto de vincular los ingresos y los gastos en cada uno de esos niveles de gobierno.

En la reasignación de recursos y de responsabilidades en los niveles de gobierno, se consideraron las ventajas comparativas de cada uno de ellos, la circunstancia de que al asignar una nueva responsabilidad a la entidad federativa, se radicara el recurso correspondiente para financiarla y que al transferir recursos, se determinara una reasignación de facultades, con base en las necesidades de cada comunidad.

En materia de ingresos se buscó el fortalecimiento de las retribuciones propias de las entidades federativas, así como del sistema de participaciones.

Con relación al fortalecimiento de los ingresos de las entidades federativas, el Decreto por el que se expidieron nuevas leyes fiscales y se modificaron otras, determinó la eliminación de la exclusividad de la Federación para establecer gravámenes en determinadas materias y la facultad de las entidades federativas para determinar derechos a ciertas actividades.

#### **4.2. Asignación de Facultades Fiscales y Responsabilidades Administrativas en los Niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 definió al Federalismo como un proceso encaminado a transferir del gobierno federal a las entidades federativas y municipios, recursos, facultades y responsabilidades en materia de ingresos y gasto público.

A partir de 1996 y por medio del Decreto por el que se expidieron nuevas leyes y se modificaron otras, se determinaron nuevas facultades tributarias a las entidades federativas. Se eliminó la exclusividad de la Federación para gravar en materia de tenencia o uso de vehículos, servicios de hospedaje y automóviles nuevos, con el propósito de que los estados captaren ingresos adicionales por esos conceptos. Asimismo, se estableció la eliminación del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles, con lo que se permitió que cada entidad federativa lo diseñara conforme a sus necesidades y características particulares.

Por otra parte, las entidades federativas adquirieron facultades para establecer derechos por licencias a establecimientos que expendieran bebidas alcohólicas al menudeo y por colocación de anuncios.

Con la reforma fiscal del año de 1997, se determinó que las entidades federativas, que celebraran convenios de colaboración administrativa, recibieran el 100% de la recaudación por concepto del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, de la cual, se destina el 20% a los municipios de las entidades federativas, conforme a la distribución que determine la legislatura local correspondiente.

Asimismo, se reformaron los artículos 130 y 158 de la Ley Federal del Impuesto sobre la Renta, con el propósito que el impuesto federal sobre los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos redujera su tasa de 21% a 15%, a fin de que las entidades federativas establecieran un impuesto del 6% sobre esas materias.

En materia de convenios de colaboración administrativa, en 1997 la Federación y las entidades federativas suscribieron uno nuevo, con el propósito de que éstas pudieran auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado, los relativos a Renta, al Activo y al Especial sobre Producción y Servicios. De estas actividades, reciben incentivos de tipo económico.

#### **4.3. Modificación en el concepto de Recaudación Federal Participable**

Con base en el Decreto por el que se expidieron nuevas leyes fiscales y se modificaron otras, publicado el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se determinaron cambios en el sistema de participaciones y en los Fondos General de Participaciones y en el de Fomento Municipal.

En este sentido, se modificó el concepto de Recaudación Federal Participable, que refiere el monto total de ingresos que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por esos conceptos. En la Recaudación Federal Participable no se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

La modificación a ese concepto fue consecuencia de la adición del artículo 3o-A a la Ley de Coordinación Fiscal, el cual otorgó participaciones adicionales a las entidades federativas, derivado de la

recaudación que realizaran del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por los actos de enajenación de cerveza, bebidas alcohólicas, alcohol y tabacos labrados. Evidentemente el monto de los ingresos de la Federación se redujo en la proporción en que las entidades federativas participan en este impuesto.

El cambio en la Recaudación Federal Participable representó para las entidades federativas y municipios recibir recursos adicionales para fortalecer sus haciendas públicas.

En el año de 1997, no se incluyó en la Recaudación Federal Participable el excedente de ingresos que obtiene la Federación por aplicar una tasa superior al 15% de los ingresos por concepto de loterías, rifas y concursos.

Asimismo, en el año de 1998 se modificó nuevamente la Recaudación Federal Participable, como consecuencia de la adición del artículo 3o-B a la Ley de Coordinación Fiscal, que otorgó el 70% de la recaudación de pequeños contribuyentes adheridos al Registro Federal de Contribuyentes, a los municipios y al Distrito Federal. Esa proporción de recaudación no se incluyó en los ingresos participables.

#### **4.4 Reforma a los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal**

A partir de 1996 entró en vigor la reforma al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de incrementar de 18.51%, establecido anteriormente, a 20% de la Recaudación Federal Participable, la integración del Fondo General de Participaciones. Con este incremento, las entidades federativas y municipios garantizaron que su participación en los impuestos y derechos federales se incrementara en términos reales y de manera proporcional al aumento en la Recaudación Federal Participable.

Los porcentajes de distribución del 45.17 y del 9.66 en los que se divide el Fondo General de Participaciones no sufrieron modificación alguna.

Asimismo, con las reformas a la fracción III del artículo 2o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se modificó el porcentaje de integración del Fondo de Fomento Municipal, ya que se le incorporaron los recursos derivados del programa de reordenamiento del comercio urbano.

Es decir, del 1% de la Recaudación Federal Participable destinada a los municipios, el 16.8% esta orientado a integrar el Fondo de Fomento Municipal y el 83.2% se adiciona a ese fondo, siempre que las entidades federativas se coordinen en materia de derechos con la Federación.

En 1992 el Fondo de Fomento Municipal se integraba con el 0.5644% de la Recaudación Federal Participable. En 1994, el mismo se incrementó a

0.56% y se establecieron recursos del orden del 0.44% de la Recaudación Federal Participable para constituir el programa de reordenamiento del comercio urbano. A partir de 1996, los recursos de ese programa pasaron a formar parte del Fondo de Fomento Municipal. Sin embargo la adición a ese fondo fue en la proporción porcentual que establece el inciso b) de la fracción III del artículo 2o-A. Con esta circunstancia aumentó la participación municipal en la Recaudación Federal Participable en 1%, sin embargo la radicación de recursos, a partir de la distribución del Fondo de Fomento Municipal, quedó supeditada a la coordinación que establezcan las entidades federativas con la Federación en materia de derechos.

#### **4.5. Cambios en la Aplicación de la Reserva de Contingencia**

En el artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece una Reserva de Contingencia por un monto del 0.25% de la Recaudación Federal Participable, que tiene como finalidad apoyar a las entidades federativas, cuya participación total en los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento de la Recaudación Federal Participable del año del ejercicio fiscal, con respecto a la de 1990.

A partir de 1996 se modificó la aplicación de la Reserva de Contingencia del año del ejercicio fiscal. La distribución de los recursos se estableció en 90% en forma mensual y el 10% al cierre del ejercicio fiscal. Estos



nuevos porcentajes de distribución sustituyeron a los de 50% en aplicación cuatrimestral y al 50% al cierre del ejercicio fiscal.

Esta reforma permitió a las entidades federativas contar con la disponibilidad de recursos, para enfrentar la provisión de bienes y servicios públicos.

#### **4.6. Participaciones Adicionales a Estados y Municipios**

Con el Decreto por el que se expidieron nuevas leyes fiscales y se modificaron otras, aprobado por el Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1995, se adicionó el artículo 3o-A a la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de permitir que las entidades federativas recibieran participaciones adicionales, a partir de la recaudación que obtuvieran en el territorio de cada una de ellas, por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, es decir, por la realización de actividades gravadas con dicho impuesto, con relación a bienes de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

Las proporciones de participaciones que se distribuyeron a las entidades federativas fueron las siguientes:

- a) 20% de la recaudación por concepto de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de 6° GL, alcohol y bebidas alcohólicas.

b) 8% de la recaudación por concepto de tabacos labrados.

La cantidad de participaciones que le correspondió a cada entidad federativa, con base en el porcentaje de distribución, está en función del monto de la recaudación por la enajenación de esos bienes, con respecto a la obtenida a nivel nacional.

Los municipios recibieron como mínimo el 20% de las participaciones por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

La adición al artículo 3o-A, les permitió a las entidades federativas y a los municipios, contar con participaciones adicionales directas, ya que el monto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en el que participan, no forma parte de los recursos de los fondos.

Asimismo, para el año de 1996 aumentó la aportación de recursos de la Federación a los fondos de puentes de peaje, constituidos con las entidades federativas y municipios para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad o realización de obras de infraestructura y gasto de inversión en los municipios donde se ubica el puente de peaje correspondiente.

La aportación de la Federación se definió en un 25% del total de ingresos que obtiene el gobierno federal por la operación de los puentes de peaje. Los estados y municipios aportan el 20% del monto con el que participa la Federación.

En el año de 1998, se adicionó el artículo 3o-B a la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de que los municipios y el Distrito Federal participen en el 70% de la recaudación obtenida de los pequeños contribuyentes, que se incorporaron a partir del 1o de enero de ese año, al Registro Federal de Contribuyentes, como consecuencia de los actos de verificación de las propias autoridades municipales y en términos de los convenios de colaboración administrativa suscritos por las entidades federativas correspondientes.

#### **4.7. Aportaciones Federales por concepto del Ramo 33**

Para el ejercicio fiscal de 1998, además de las participaciones derivadas de la recaudación de impuestos y derechos federales, las transferencias de recursos hacia las entidades federativas y los municipios, se realizó por medio de un ejercicio descentralizado del gasto programable. Se incluyó en la Ley de Coordinación Fiscal un capítulo V, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales, que constituyen en el presupuesto de egresos de ese año, los recursos fiscales del Ramo 33.

La transferencia de recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, que se incluyen en el Ramo 33, son complementarios a los que reciben esos niveles de gobierno por concepto de participaciones de la recaudación federal.

Las transferencias intergubernamentales del Ramo 33 son condicionadas, ya que están orientadas a financiar actividades relativas

a la educación básica y normal, servicios de salud e infraestructura social municipal. Esos recursos de carácter federal, están encaminados a constituir cinco fondos de aportaciones:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal son destinados a las entidades federativas y al Distrito Federal, para financiar las actividades en esas materias, en correspondencia a la transferencia de atribuciones y de responsabilidades en la impartición de la educación básica y normal, a partir de la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del mes de marzo de 1993, a los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación expedida en julio de ese año y con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito en mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Este fondo tiene su antecedente presupuestal en el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1998 se dispuso que el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinaba, a partir del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, así como de los recursos presupuestales que se hubieren asignado a dicho fondo en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incluyendo las ampliaciones presupuestales que se autorizaron durante ese ejercicio, por concepto de las Previsiones para Servicios Personales. Asimismo, el monto se determina por la actualización para el ejercicio fiscal que se presupueste, de los gastos de operación distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Con el propósito de hacer eficiente la utilización de los recursos transferidos, las autoridades federales y estatales en materia educativa y presupuestal se reúnen una vez al año. Para tal efecto, las entidades federativas y el Distrito Federal proporcionan a la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa, a fin de mejorar el cumplimiento de las funciones de planeación y evaluación en materia educativa del ámbito federal.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud están orientados a las entidades federativas y al Distrito Federal, para financiar las actividades en esa materia, en correspondencia con el proceso de descentralización de personal, recursos materiales y financieros de los servicios de salud, que acordaron el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, a través del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4º de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, 3°, 13 y 18 de la Ley General de Salud, así como por las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa de Reforma del Sector Salud 1995.

A su vez, este fondo tiene su antecedente presupuestal en el Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto de recursos de ese fondo se determinó, a partir del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal utilizado para calcular los recursos transferidos a las entidades federativas, en términos de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud; de los recursos por concepto de servicios personales, incluidos los incrementos salariales y prestaciones que se hubieren autorizado en el ejercicio fiscal inmediato anterior y de los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento, que convinieran la Federación y los gobiernos estatales.

Asimismo, se consideraron recursos tendientes a promover la equidad en los servicios de salud, para establecer un gasto mínimo promedio per cápita en salud.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se constituyó a partir del 2.5% de la Recaudación Federal Participable. De este porcentaje, el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Se definió que los fondos se enteraran mensualmente, por partes iguales, a los estados, por conducto de la Federación, y a los municipios, a través de las entidades Federativas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social a los estados y municipios, tienen su origen en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se destinaron al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones, para atender a la población con rezago social y de pobreza extrema.

En este sentido, se atendió alcantarillado, agua potable, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. En el caso de los municipios, se utilizó hasta el 2% del total de recursos del Fondo, para la infraestructura social municipal en un programa de desarrollo institucional, en el que participaron la Secretaría de Desarrollo Social, las entidades federativas y los municipios correspondientes.

Con base en las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social, los estados y municipios deben informar, por una parte, a sus habitantes el monto recibido, las obras a realizar y los resultados obtenidos. Por otro lado, deben proporcionar la información requerida, sobre el ejercicio del fondo, a la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, debían promover la participación de las comunidades beneficiadas por los recursos del fondo.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal obtuvo los recursos de los Ramos 23 y 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se constituyó con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable y los recursos del mismo, se destinaron a satisfacer las obligaciones financieras de esos niveles de gobierno, así como los requerimientos en materia de seguridad pública. La distribución de los recursos se realiza con base en el número de habitantes por entidad federativa. Las aportaciones de este fondo se entregan mensualmente, por partes iguales, a los municipios y al Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones Múltiples, que reciben los estados y el Distrito Federal, se constituyó con los recursos del Ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se integró con el 0.814% de la Recaudación Federal Participable y los recursos del mismo se destinaron, al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios y de asistencia social a los sectores de la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo y a la construcción y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior. Los recursos de este fondo se distribuyeron conforme a los criterios que se establecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

Los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales ascendieron en 1998 a \$ 98, 849, 598, 400. 00.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> José Francisco Urrutía Fonseca, "Ramo 33. Un avance más hacia el nuevo Federalismo", en *Revista Control Gubernamental*, Núm. 13, p. 34



Los recursos de los fondos han sido ejercidos y administrados por las entidades federativas y municipios; tienen un carácter inembargable y se orientan a financiar las actividades que determina la Ley de Coordinación Fiscal. Las legislaturas locales y los órganos de Contraloría de las entidades federativas, son las instancias responsables de la vigilancia del ejercicio de estos recursos.

Sin embargo, la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, también intervienen en la supervisión y control de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

La redistribución de competencias fiscales y de recursos, permiten evaluar el significado y el alcance de las reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. Por otra parte, las reformas permiten vislumbrar la posibilidad de que las entidades federativas y los municipios adquieran responsabilidades y recursos fiscales adicionales, que a su vez, propicien la modificación de los procesos de recaudación y de gasto en el país.

## Conclusiones

- El Estado moderno surge en el Renacimiento, como resultado de un proceso de concentración de medios de carácter militar, administrativos, jurídicos y fiscales en esa unidad de asociación. Se define como la organización política de la sociedad, donde se ejerce el poder político de manera legítima, sobre un territorio con base en una estructura normativa. A través del gobierno y la administración pública realiza los fines que tiene encomendados.
- El Estado moderno, a través de la actividad financiera, determina fuentes de ingreso necesarios para los gastos públicos, con el propósito de satisfacer necesidades de interés general. Se sirve del proceso de asignación de recursos fiscales para regular el intercambio económico y la provisión de bienes y servicios públicos.
- El Federalismo es una forma de organización política del Estado, que reconoce la coexistencia de diferentes niveles de gobierno, con facultades jurídicas propias, en un determinado territorio. Se adoptó en México, una vez consumada la independencia, ante la existencia de diferencias regionales. Las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917 establecen el Federalismo, como una forma de organización política del Estado Mexicano. En este sentido se reconocen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

- El Federalismo Fiscal estudia las relaciones financieras entre distintos niveles de gobierno que cohabitan en un territorio. Determina los niveles de gobierno que desarrollan las funciones fiscales de estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos. Las dos primeras funciones las ejerce el gobierno federal, mientras que la función de asignación de recursos, la desempeñan los distintos niveles de gobierno en función a las características de los bienes y servicios públicos y a las preferencias de los grupos de población.
- El Federalismo Fiscal analiza las transferencias intergubernamentales en su carácter compensador, es decir, como un mecanismo que subsana las diferencias de ingreso y gasto que tienen los distintos niveles de gobierno. Las transferencias intergubernamentales son condicionadas e incondicionales. En la primera categoría los recursos deben estar orientados a la satisfacción de necesidades sustantivas y particulares. Las transferencias incondicionales no supeditan el destino de los recursos.
- La descentralización fiscal es la transferencia de recursos, de facultades y de responsabilidades en materia de ingresos y gasto público de un gobierno federal a otros niveles de gobierno. La descentralización fiscal permite identificar las preferencias colectivas sobre ciertos bienes y servicios públicos y el nivel de gobierno que garantiza su provisión; la utilización eficiente de los

recursos y mayor capacidad de respuesta de las autoridades. Por otra parte, este proceso representa un impedimento para financiar el déficit fiscal de los gobiernos federales y permite posibles asimetrías en la producción y tecnología de los niveles de gobierno distintos al federal.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 73 fracción XXIX y 131, la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones sobre determinadas materias. Los estados adoptan un poder tributario genérico, a partir del artículo 124 de la ley fundamental, para gravar todas las materias, a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, con la limitación que determinan los artículos 73, 117 y 118 de la carta magna. Las legislaturas locales determinan las contribuciones de los municipios.
- › En México, la delimitación de funciones en materia fiscal entre la Federación, los estados y los municipios, así como las relaciones intergubernamentales entre esos niveles de gobierno, se configura a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en 1980, a raíz de la necesidad de homogenizar y coordinar los sistemas fiscales de las entidades federativas.
- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se Integra por cuatro organismos básicamente: Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal. Estos organismos constituyen los canales institucionales para que la Federación y los estados coordinen sus acciones impositivas, vigilen la asignación y distribución de las participaciones y analicen el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el estudio de las legislaciones tributarias federal y estatales.

- En el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, es importante considerar la posibilidad de ampliar las atribuciones de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, con la finalidad de que puedan promover, entre las instancias que reconoce el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativas de reforma constitucional y de legislación secundaria, que permitan fortalecer, por una parte, las facultades de recaudación y de gasto de los estados y los municipios y, por otro lado, una asignación de recursos más eficiente.
- En 1996, entró en vigor en México una reforma fiscal encaminada a una redistribución de facultades, de responsabilidades y de recursos en los distintos niveles de gobierno. En materia de facultades tributarias, se eliminó la exclusividad de la Federación para gravar en materia de tenencia o uso de vehículos, servicios de hospedaje y de automóviles nuevos. Asimismo, los estados adquirieron facultades para gravar ingresos sobre adquisición de

inmuebles y establecer derechos por licencias de venta de bebidas alcohólicas y colocación de anuncios.

- En 1997 se facultó a las entidades federativas para administrar el 100% de la recaudación, derivada del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y se les otorgó la atribución de establecer un impuesto adicional del 6% sobre ingresos provenientes de loterías, rifas y concursos. Asimismo, suscribieron con la Federación un nuevo convenio de colaboración administrativa, para que pudieran auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado, los relativos a Renta, Activo y Especial sobre Producción y Servicios.
- A partir de los antecedentes referidos, es importante reflexionar sobre la conveniencia de ampliar aún más las competencias fiscales de los estados y los municipios. La descentralización de funciones recaudatorias y de gasto permiten paulatinamente, profesionalizar la capacidad administrativa de las entidades federativas y de los municipios, proveer bienes y servicios públicos acordes con las preferencias de la población y de la innovación de procesos productivos, fiscalizar el ejercicio del gasto público por parte de la ciudadanía y evaluar la gestión de los titulares de la administración pública estatal y municipal en el nuevo contexto de alternancia política que vive el país.
- Sin embargo, es importante que la descentralización de competencias fiscales sea gradual. Las entidades federativas, además de auditar y fiscalizar, deben empezar a recaudar una

proporción de los ingresos derivados de los impuestos al Valor Agregado, Renta y Activo. Con dichas proporciones, se fortalecerían las haciendas estatales, pero también, se garantizaría que el gobierno federal siguiera recibiendo ingresos por esos conceptos para regular y promover la economía, así como para cumplir su función redistributiva del ingreso.

- Los municipios también deben empezar a ejercer facultades recaudatorias y de gasto, con el propósito de desarrollar programas sectoriales y regionales de mediano y largo plazo. Sin embargo, esta posibilidad supondría la extensión del periodo constitucional municipal o permitir la reelección de los Presidentes Municipales.
- Complementariamente a la redistribución de competencias fiscales, las entidades federativas y los municipios recibieron, a partir de 1996, recursos adicionales derivados de la recaudación del Impuesto Federal sobre Producción y Servicios por la venta de cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Los municipios recibieron el 20% de dichas participaciones. Asimismo, en 1998 los municipios y el Distrito Federal recibieron participaciones adicionales del orden del 70% por concepto de recaudación de los pequeños contribuyentes que se adhirieron al Registro Federal de Contribuyentes.
- A partir de la redistribución de facultades tributarias y de recursos adicionales de la Federación a los estados y a los municipios, se

modificó en 1996 el concepto de Recaudación Federal Participable, con el que se integran los Fondos Generales de Participaciones y de Fomento Municipal, que a su vez, constituyen los instrumentos por los que se realizan las transferencias de participaciones a los estados y a los municipios. Se restó de dicho concepto, los ingresos derivados de los impuestos sobre Tenencia y Uso de Vehículos y Automóviles Nuevos, la proporción de recaudación derivada del Impuesto sobre Producción y Servicios en el que participan las entidades federativas, el excedente de recursos que obtiene la Federación por aplicar una tasa superior al 15% de los ingresos por concepto de loterías, rifas y concursos y la proporción de recaudación derivada de los pequeños contribuyentes que se incorporaron al Registro Federal de Contribuyentes.

- Las participaciones se asignan, a partir de la integración de dos fondos: Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal. El primero se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable, que la Federación obtiene por todos los impuestos federales y derechos sobre extracción de petróleo y minería. Por otra parte, el Fondo de Fomento Municipal se integra a partir del 1% de la Recaudación Federal Participable. Con base en ese monto, el Fondo se constituye con el 16.8%. Se incrementa con el 83.2%, una vez que las entidades federativas se coordinan en materia de derechos.
- Para el año de 1996 el Fondo General de Participaciones incrementó su integración de 18.51% a 20% de la Recaudación



Federal Participable. Asimismo, se modificó el porcentaje de integración del Fondo de Fomento Municipal, ya que se le incorporaron el 0.44% de la Recaudación Federal Participable, que constituían los recursos del programa de reordenamiento del comercio urbano. Con el crecimiento sistemático del porcentaje de la Recaudación Federal Participable, se garantiza una mayor participación de los estados y municipios en los impuestos y derechos federales y se les otorga seguridad jurídica para la disposición de recursos. Asimismo, las transferencias de recursos por la vía de participaciones, permiten a los estados y municipios financiar el déficit de sus finanzas públicas y ejercer un gasto público suficiente para la provisión de bienes y servicios públicos.

- Adicionalmente a las transferencias de recursos incondicionales, que representan las participaciones federales a los estados y municipios, para el ejercicio fiscal de 1998, se incluyó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales, que en el presupuesto de egresos correspondieron a los recursos fiscales del Ramo 33. Se determinó la integración de cinco fondos con recursos de carácter condicionado: para la Educación Básica y Normal, para los Servicios de Salud, para la Infraestructura Social, para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y para Aportaciones Múltiples. Los dos primeros fondos son destinados a las entidades federativas y al Distrito Federal para financiar actividades educativas y de salud.

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se constituye con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable y los recursos se destinan a financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones para atender a la población con rezago social y de pobreza extrema.
- La obligación que tienen los estados y los municipios para informar sobre el ejercicio de los recursos de este fondo y los resultados obtenidos, permite configurar un mecanismo de rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales hacia la ciudadanía. Por ello es importante que en los estados y en los municipios, se promueva la integración de órganos de fiscalización y control de carácter ciudadano.
- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se constituye también con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable y los recursos se orientan al cumplimiento de obligaciones financieras y a la seguridad pública de esos niveles de gobierno. El Fondo de Aportaciones Múltiples se constituye con el 0.814% de la Recaudación Federal Participable y los recursos se destinan a desayunos escolares, apoyos alimenticios y de asistencia social a población en condiciones de pobreza extrema.
- En cuanto a los recursos de los fondos que son destinados a los municipios del país, es conveniente revisar permanentemente los criterios de distribución de los mismos, con el propósito de

promover un desarrollo más integral. Las legislaturas locales deben considerar la conveniencia de establecer sistemas de coordinación fiscal a nivel de entidades federativas.

- Con el propósito de reactivar sectores económicos en las entidades federativas y en los municipios, es conveniente considerar la integración de fondos con recursos, que fortalezcan las actividades agrícolas y de comercialización, de investigación tecnológica y de remodelación de edificios históricos con fines turísticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Editorial Porrúa, 1990.
- Aghón, Gabriel y Carlos Casas, "Principios que Sustentan la Descentralización", en **Revista Trimestre Fiscal**, Núm. 57, Año 18, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.
- Atehabahian, Adolfo, "Federalismo y Tributación", en **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación**, Núm. 5 Extraordinario, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1971.
- Ayala Espino, José, **Mercado, Elección Pública e Instituciones**, México, Coedición Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Borrayo, Rosa del Carmen, " Reformas y Adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal 1998" en **Revista INDETEC** Núm. 109, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998.
- Burgoa, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 1990.
- Cardiel, Raúl, **Curso de Ciencia Política**, México, Editorial Porrúa, 1978.
- Carpizo, Jorge, "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal en México", en **Revista Trimestre Fiscal** Núm. 1, Año 1. México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Editorial Porrúa, 1995.

Faya Viesca, Jacinto, **Finanzas Públicas**, México, Editorial Porrúa, 1986.

Flores Solano, Jorge, " El Federalismo Fiscal del Siglo XXI" ponencia presentada en la **1ª Convención Nacional Fiscal Académica**, octubre de 1997.

Flores Zavala, Ernesto, **Finanzas Públicas Mexicanas**, México, Editorial Porrúa, 1959.

Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, México, Editorial Porrúa, 1968.

Garza, Sergio Francisco de la, **Derecho Financiero Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 1990.

Heller, Herman, **Teoría del Estado**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985.

Hoyo Roberto "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", ponencia presentada en la **XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales**, noviembre de 1988.

Jellinek, George, **Teoría General del Estado**, México, Compañía Editorial Continental, 1956.

Maquiavelo, Nicolás, **El Príncipe**, México, Editorial Porrúa, 1976.

Mancera, Carlos, "El Federalismo Educativo en el Ámbito de las Adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal" en **Revista Control Gubernamental**, Núm. 13 Año VII, México, Secretaría de la Contraloría/Gobierno del Estado de México, 1998.

Moctezuma Barragán Esteban, **Impulso al Federalismo**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1996.

Musgrave, Richard y Mitchell Polinsky, "La Participación de los Diversos Niveles de Gobierno en los Ingresos Públicos: Un Punto de Vista Crítico en **Revista Trimestre Fiscal**, Núm. 1 Año 1, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978.

Oates, Wallace, **Federalismo Fiscal**, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Ortega, Joaquín B., **Apuntes de Derecho Fiscal**, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 1946.

Ortiz, Miguel, "El Sistema de Participaciones en México en 1996", en **Revista Trimestre Fiscal**, Núm. 58 Año 18, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.

Plascencia Rodríguez, José Francisco, **La Imposición en el Ámbito Estatal en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Rea Azpeitia, Elias, "La Perspectiva Tributaria del Gobierno Federal para 1996" en **Revista INDETEC**, Núm. 97, México, Instituto para el Desarrollo Técnico/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Retchkiman, Benjamin y Gerardo Gil Valdivia, **El Federalismo y la Coordinación Fiscal**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

Reyes Heróles, Jesús, **El liberalismo mexicano en pocas páginas**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 1967.

Toqueville, Alexis de, **La Democracia en América**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984.

Sayeg, Jorge, **El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1991.

Schmitt, Carl, **Teoría de la Constitución**, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1992.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

- **Leyes Fiscales Tomo II**, México, Servicio de Administración Tributaria, 1998.

Urrutía Fonseca José Francisco, "Recursos del Ramo 33, un avance más hacia el nuevo Federalismo" en **Revista Control Gubernamental**, Núm. 13 Año VII, México, Secretaría de la Contraloría/Gobierno del Estado de México, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Instituto de Administración Pública del Edo. de Méx. 1998.

- **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1993.

- "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México" en **Revista Gestión y Estrategia**, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num7/indice/art2.htm>

Weber, Max, **El Político y el Científico**, México, Editorial Colofón, 1998.