



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.
CRITERIOS PARA LAS TRANSFERENCIAS DE
RECURSOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
NALLELY PÉREZ BARCELÓ

A S E S O R :
Lic. JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR



MÉXICO, D.F.

JUNIO 2004



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.

AGRADECIMIENTOS:

Han pasado casi dos años desde la concepción de este trabajo hasta su terminación. En el proceso de elaboración de una tarea como ésta, se aprenden muchas cosas, no sólo en cuanto al tema del propio trabajo sino sobre todo en cuanto a la elaboración del mismo, que es donde yo siento que se encuentra el éxito o el fracaso del esfuerzo.

Para realizar un trabajo como éste, según experiencia propia, uno se enfrenta constantemente a problemas de decisión de los cuales depende en mucho el avanzar o el quedarse estancado. Hay ocasiones en las que se debe arriesgar una cosa por otra, o bien, de debe tener mucha paciencia para continuar avanzando, ya que no hay esfuerzo sin error y deficiencias, además de que tener respuestas exactas, y tener cosas absolutamente correctas y equivocadas reduce la capacidad de pensar. En experiencias como ésta es cuando se ponen a prueba todos los instrumentos y capacidades que tiene un ser humano para afrontar las adversidades. Pues por ahí se dice que la experiencia no es lo que le acontece a un hombre: es lo que un hombre hace con lo que acontece.

Pero todo ello está siempre antecedido por una palabra de aliento o un acto de confianza de alguien cercano o un amigo leal. Así, en conjunto, éste trabajo estuvo inmerso de la ayuda y esfuerzo por parte de varias personas, de quienes sin su apoyo, la culminación de éste quizás no hubiera sido posible. Es por ello que deseo agradecer especialmente a las siguientes:

A mi Padre, José Pérez Pérez, a quien le debo lo que soy, porque teniéndolo como ejemplo, siempre me impulsa a ser cada día mejor; porque me enseñó a poner mi mejor esfuerzo en lo que hago; porque además de ser mi padre siempre es mi amigo; porque si soy fuerte, es gracias a él; por enseñarme a valorar la vida; por darme lo mejor de sí para yo dar al mundo lo mejor de mí; por enseñarme que el valor de la humildad es siempre mas importante que todo; gracias por tus grandes consejos, en fin...¡Gracias Padre por ser mi Padre!

A mi tío Federico H. Barceló Santana, por el cariño y apoyo que siempre me brindó; por las palabras de aliento y consejos que sin cesar me brinda, por permitirme conocerlo más y corroborar que es una valiosísima persona; por ser un ejemplo de lucha y esfuerzo para mí al ser una persona totalmente triunfadora pero siempre humilde; por ser una persona centrada, Gracias tío por todo.

Al profesor Enrique López Santiago, a quien estaré infinitamente agradecida siempre; ya que me brindó su cariño, confianza, respeto, apoyo, pero sobre todo su valiosa amistad. Gracias Enrique por estar siempre que necesitaba una mano amiga, por la ayuda que siempre me brindaste, porque gracias principalmente a ti logré el comienzo de la elaboración de este trabajo; gracias por regalarme un poco de lo mucho que sabes; gracias por tus inigualables consejos; pero sobre todo, gracias por enseñarme a ser yo misma, por enseñarme quien es la persona más importante del mundo, por enseñarme el verdadero significado del vivir...

Al profesor Jorge Alfonso Calderón Salazar por tener siempre fé en mí, por el apoyo que me brindó, por aceptar sin condiciones dirigir este trabajo, y de quien esa confianza que depositó en él fue contundente para su culminación. Gracias profesor por este esfuerzo.

Al profesor Carlos Tello Macías, a quien le debo mucho del contenido de este trabajo. Le doy las gracias por el interés desinteresado que puso en este trabajo; por la confianza que me brindó aún sin conocerme; por darme la oportunidad de conocerle y por sus valiosísimos consejos y valiosísima ayuda.

Al profesor Alejandro Montoya por su apoyo, su cariño y confianza que siempre mostró tenerme, por aquellos consejos que siempre me dio que tenga por seguro que nunca olvidaré.

Al profesor Ricardo Carrillo Arronte, por sus maravillosas clases, por enseñarnos a sus alumnos el pensar como economistas, sin dejar a un lado el sentido social. Por tener confianza en mí, y por ese cariño que siempre me mostró aún cuando nuestro contacto diario ya era muy infrecuente.

A mi hermano Andrés, por ser una persona muy luchadora, por que además de tener sus particularidades, intenta combinar equilibradamente la obligación y la devoción. Por que gracias a su ejemplo, a pesar de sus escasos 18 años, tuve la fuerza para echarle ganas, y vencer la ansiedad que muchas veces me agobiaba durante este largo camino, al verlo estudiar duramente durante esas largas jornadas nocturnas. Gracias por tu compañía, por las tristezas, alegrías, e incompresiones que hemos vivido juntos, gracias por todo.

A mi abuelita Elia Santana Maceira, por sus buenos consejos, por su enorme amor a la vida, por su valiosísimo ejemplo de lucha y constancia, por el cariño que me brinda siempre, por los buenos momentos que hemos pasado juntas.

Y muy en especial a esa insustituible persona que siempre me acompañó en las buenas y en las malas, de quien un consejo nunca faltaba, cuyo apoyo incondicional siempre tuve, de quien aprendí que se debe dar el justo peso a las cosas, ni más ni menos; quien me enseñó que en la calle codo a codo somos muchos más que dos. De quien aprendí además de todo que "Quien eres representa la diferencia". Gracias Dis por todo.

Y por supuesto a mis siempre amigos Cedrellín Dion, Ariadna, Cristina, el Abuelo, y Dis, de quienes apoyo nunca me faltó, y a quienes siempre mantendré en mi corazón. Los quiero.

De esta manera, el realizar esta tesis para mí, no solo trajo la satisfacción del profundizar del conocimiento de un tema de mi profundo interés, sino que me llevo a la convicción de que jamás me encontraré entre las almas tímidas y frías que no conocen ni la victoria ni la derrota.

ÍNDICE

Introducción.	1
I. Marco Teórico.	5
I.1 Federalismo	7
I.1.1 Algunos elementos del Federalismo	
I.2 El federalismo fiscal	9
I.2.1 Objetivos del federalismo fiscal.	
I.2.2 Asignación de competencias por ámbito de gobierno	
I.2.2.1 Ventajas de un gobierno centralizado	
I.2.2.2 Ventajas de un gobierno descentralizado	
I.2.3 Sistemas de Relaciones impositivas entre los ámbitos gubernamentales existentes en un estado federal	
I.2.3.1 Estructura de la asignación de funciones	
II. Marco histórico de la Coordinación Fiscal	31
II.1 La distribución Constitucional de potestades tributarias	33
II.1.1 Resultados de la distribución constitucional de competencias	
II.2 Historia de la Coordinación Fiscal en México	38
II.2.1 Orígenes del Sistema de Coordinación	
II.3 La ley de Coordinación Fiscal	41
II.3.1 Antecedentes	
II.3.2 La Ley de Coordinación fiscal de 1980 y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	
III. Criterios de asignación de recursos establecidos en la ley de Coordinación Fiscal	48
III.1 Participaciones en parte de los impuestos federales	49
III.1.1 La fórmula actual de distribución de Participaciones	
III.1.1.1 Fórmulas de distribución de los diferentes fondos de participaciones	
III.1.1.2 Evaluación de la fórmula	
III.2 Aportaciones Federales a Estados y Municipios	72
III.2.1 Antecedentes de la Coordinación en Gasto.	
III.2.2 Creación y evolución del Ramo 33	
III.2.2.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.3 Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.4 Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.	
• Criterios De distribución	

• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.5 Fondo de Aportaciones Múltiples.	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.6 Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos.	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.2.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.	
• Criterios De distribución	
• Como Función	
• Evaluación	
III.2.3 Comentarios generales al fondo de aportaciones Federales (Ramo 33)	
III.3 Transferencias a Estados y Municipios y sus Finanzas Públicas	105
III.4 Hacia la Convención Nacional Hacendaria	110
Conclusiones	132
Anexo A. Esquema general de la Ley de Coordinación Fiscal	138
Bibliografía	143

INTRODUCCIÓN.

En fechas recientes han salido nuevamente a flote diversos aspectos del federalismo fiscal, entre ellos, la distribución de los ingresos públicos entre los tres ámbitos gubernamentales: federación, estados y municipios, y como parte importante de ello las transferencias de recursos que realiza la federación a estados y municipios a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este tema es complejo entre otras cosas por los objetivos que se persiguen, ya que en una República Federal los estados que la conforman deben ser independientes y soberanos, por lo mismo no sujetos a la dominación del centro y, por tanto, no pueden quedar sometidos al poder fiscal de la federación. Es un tema difícil porque la solución no solamente es técnica sino que también debe ser políticamente viable.

Por otra parte, lo distintivo de un estado social es reconocer derechos sociales a sus ciudadanos¹, y su cumplimiento es relativo a la cantidad de recursos a disposición del Estado, debido a que implica producir condiciones materiales de vida: bienes y servicios de salud, educación, nutrición, vivienda, infraestructura, empleo, etcétera. Visto así, el Estado Social es material y cuesta, por ello es más que una intención de bienestar social.

En un Estado federal, se considera esencial la división de competencias entre un gobierno general y los gobiernos locales que lo integran. Esta situación genera problemas de tipo financiero, de gastos e ingresos públicos, al haber varios centros de decisión, por lo que resulta relevante la manera como se distribuyan las fuentes de ingresos y los renglones de gastos en las leyes correspondientes. Esto es importante, porque la manera en que se distribuyan los impuestos incidirá en cuestiones tan relevantes como el grado de equilibrio entre las diferentes regiones del país; la eficacia en la recaudación de los ingresos públicos y aun la propia viabilidad del estado federal.

México, como una nación federal, no está exenta de todo ello. Pues aún cuando se han hecho diversas modificaciones con el objetivo de alcanzar un nivel óptimo de descentralización fiscal, todavía persisten ambigüedades en la distribución de competencias fiscales entre federación, estados y municipios. Ello debido en buena medida a la poca claridad legislativa con que se asientan estos criterios en la Constitución. De esta manera, pese a los avances a lo largo de varias décadas en los ordenamientos legales que regulan la coordinación fiscal, ésta no guarda plena correspondencia con la realidad económica, social y política del país.

De esta forma en este trabajo lo que se busca es analizar el actual sistema de transferencias de recursos a estados y municipios que hace la federación; transferencias conformadas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal por las llamadas Participaciones Federales, ramo 28 del presupuesto de ingresos, y Aportaciones

¹ Que tienen validez absoluta, como los derechos humanos, civiles y políticos

Federales, ramo 33 del presupuesto de egresos, a estados y municipios. En este contexto, se estudia el periodo de 1998 a 2001, por la facilidad de análisis conjunto de las participaciones y aportaciones federales². El análisis se realiza eligiendo los cinco comportamientos más significativos en cuanto a mayor y menor representación en las relaciones que se establezcan:

Así, la investigación se organiza de la siguiente manera:

- 1) Por el lado de las participaciones:
 - a. la proporción de los ingresos propios en el gasto de los estados,
 - b. la proporción de las participaciones que se otorgan a los estados en sus ingresos ordinarios,
 - c. la participación que tienen los impuestos que se encargan de recaudar los estados dentro de los ingresos ordinarios,
 - d. y las participaciones per cápita.
- 2) Por el lado de las aportaciones:
 - a. el crecimiento en términos reales de:
 - i. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
 - ii. Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS),
 - iii. Y el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de Estados y municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND),
 - b. la población no derechohabiente como proporción de la población total para el año 2000,
 - c. los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) por población no derechohabiente,
 - d. los recursos en promedio por persona de:
 - i. el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
 - ii. el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- 3) Por el lado del análisis de las transferencias en su conjunto dentro de las finanzas públicas de los estados, las relaciones que se ocupan son:
 - a. transferencias de entidades como proporción de sus ingresos propios,
 - b. recaudación de ingresos propios de los estados como proporción de sus ingresos brutos,
 - c. deuda de los Estados y municipios como proporción de sus participaciones,
 - d. y la dependencia financiera de las entidades federativas con respecto a las transferencias federales.

² El Sistema de Participaciones tiene su génesis mucho antes de 1998 y por otra parte el sistema de aportaciones entra en vigor en ese año.

Con todo ello el propósito de la investigación es mostrar las fortalezas y debilidades que presentan los criterios de asignación de transferencias a estados y municipios por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que se percibe que los montos asignados son insuficientes, y los criterios utilizados para la asignación de recursos son algunas veces discrecionales y en ocasiones no se ajustan a las situación actual que vive el país.

Así, la investigación se organiza de la siguiente manera:

En el primer capítulo se aborda lo que se considera un reconocimiento teórico del tema a tratar. En primer lugar se toca el tema del federalismo y algunos de sus elementos, ya que dentro de las características de la nación mexicana está su organización federal. Posteriormente para ubicarnos más específicamente en nuestro tema, se estudia el Federalismo Fiscal, sus objetivos, la Asignación de Competencias por ámbito de gobierno y las relaciones fiscales intergubernamentales.

Posteriormente, en el Capítulo II, se plantea la distribución de potestades tributarias en nuestra constitución y el problema que conlleva. Por ello se presenta una breve historia de la coordinación fiscal y a continuación se plantea el surgimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, como primera solución al problema de la concurrencia, puesto que en ella se establecen los principios rectores de las relaciones fiscales entre federación, estados y municipios. Dentro de este subtema se toman en cuenta sus antecedentes, parte del contenido y bases de la misma.

El capítulo III, contempla la explicación del surgimiento y evolución de los criterios de transferencias de recursos a estados y municipios por parte de la federación, asentados en la ley de Coordinación Fiscal. En primera instancia se aborda el tema de las participaciones federales del ramo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro del análisis se aborda la evolución de la fórmula de participaciones, hasta desembocar en el actual Sistema Nacional de Participaciones. Adicionalmente se realiza una evaluación acerca de lo que ha significado tal evolución para los niveles subnacionales y locales en México, y los problemas que esto les ha traído.

En un segundo apartado se analiza la descentralización de funciones administrativas hechas por el gobierno federal hacia los estados y municipios, a través de las llamadas aportaciones federales, ramo 33, asentadas en el capítulo V de la Ley de Coordinación fiscal. En este apartado, se analiza uno a uno los siete fondos que integran el ramo 33, su función, sus criterios de asignación y finalmente se realiza sobre ellos algunos comentarios a la forma en que son distribuidos. En la siguiente parte del capítulo se menciona brevemente algunas repercusiones de tales transferencias de recursos, participaciones y aportaciones federales, en las finanzas de los entes estatales y municipales. Finalmente se concluye el capítulo tres presentando un breve

reseña del surgimiento de la Convención Nacional Hacendaria por considerarla un evento trascendente dentro del cual ocuparán un lugar importante los temas que se analizan en este trabajo.

Después de este estudio nos encontramos ya en posibilidades de darnos cuenta si las impresiones que teniamos acerca del tema eran ciertas, de ahí que podamos concluir si el camino que se sigue en el actual Sistema Nacional de Coordinación es el adecuado o las condiciones pueden mejorarse.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 FEDERALISMO

El estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales en México debe considerar en primer término el significado del federalismo, pues la organización federal presupone la existencia de tres ámbitos de gobierno, con facultades para establecer su propio sistema tributario así como ejecutar sus decisiones en materia de gasto, situación que por sí misma provoca problemas, si tomamos en cuenta que cada uno de los niveles gubernamentales tiene como base de su ingreso a la misma población, que también es la beneficiaria de los servicios públicos.

El Estado federal se ubica en un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. El primero tiene un solo centro de decisión, por lo que sus regiones carecen de un gobierno autónomo; en cambio los estados confederados mantienen su autonomía decisoria y pueden tener relaciones con el exterior. En la federación, las entidades pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

Las fortalezas de los modelos federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales.

Sin embargo, aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, existe una serie de factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa.

I.1.1 ALGUNOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL FEDERALISMO

El federalismo, es un sistema que sin embargo, tiene ciertos elementos esenciales, entre los cuales se encuentran: a) Constitución escrita y rígida; b) uniformidad institucional entre federación, estados y municipios; c) instituciones gubernamentales independientes d) necesidad de personal capacitado; d) unidad territorial; f) descentralización; g) sistema para la resolución de conflictos de competencia.

- a) Constitución escrita y rígida. El estado federal requiere un orden jurídico supremo: la constitución, que debe ser escrita para poder delimitar claramente las materias correspondientes a cada uno de los órganos en que está dividido el poder; desde luego, es indispensable también un ordenamiento constitucional escrito de los estados miembros. La rigidez alude a la necesidad de cumplir un procedimiento especial de reforma para llevar a cabo cualquier modificación constitucional, sobresaliendo el requisito de que tanto los órganos de la federación como de los estados miembros intervengan en este proceso, y de esta manera garantizar la preservación del orden; asimismo deben evitarse los cambios informales que se realizan por decreto del poder ejecutivo, los cuales pueden extender ilimitadamente la competencia de uno de los ámbitos de gobierno, reduciendo o modificando al otro; el daño que puede causar al sistema esta situación muchas veces es irreversible.
- b) Uniformidad institucional entre federación y estados. Se requiere un sistema político común, donde coincidan las decisiones fundamentales, no puede contravenir el ordenamiento federal al estatal ni viceversa.
- c) Instituciones gubernamentales independientes en la constitución. La constitución federal reconoce a los estados miembros la facultad de crear sus propias leyes dentro de su esfera de competencia, de ahí que el estado miembro tenga un sistema estatal completo que le permite regular con entera libertad a todo el aparato administrativo, económico, jurídico y ejecutivo. Este elemento conlleva la necesidad de que no exista control de los funcionarios de una jurisdicción a otra, y como han señalado algunos autores, si ejercieran sus atribuciones bajo intervención, dirección o control, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero estado federal.
- d) Necesidad de personal capacitado. Íntimamente relacionado con el aspecto anterior, está la necesidad de contar con personal capacitado en cada ámbito de gobierno, para cubrir las necesidades de las muchas oficinas públicas, además de ser indispensable contar con los recursos materiales para la realización de todas las tareas encomendadas a cada uno de los niveles de gobierno, necesarias para servir a los intereses políticos, económicos y sociales de una comunidad. Esta situación resulta particularmente importante para los países atrasados; ya que en muchas ocasiones tales aspectos significan duplicación de actividades, que implica mayor número de empleados públicos y por consiguiente más recursos, haciendo que el sistema federal resulte un gobierno caro muchas veces,

poco eficiente en la solución de los asuntos; pero como afirma Retchkiman³ el problema de la burocracia no es exclusivo del federalismo y aún cuando lo fuera, representaría un precio insignificante por la posibilidad de participación de la comunidad en la vida política de su país.

- e) Unidad territorial. Puede afirmarse que todo país federal siempre ha tenido una base de división territorial. Entre los habitantes de estos territorios debe desarrollarse un sentimiento profundo de nacionalidad, que a su vez de lugar a la unidad territorial, la cual constituye una de las condiciones para la supervivencia de los gobiernos federales.
- f) Descentralización. Si se acepta que los estados miembros son los que crean al estado federal y que mediante este sistema varios estados o provincias, conservando su independencia, ponen en común ciertos intereses - de defensa, comerciales, etcétera -; entonces la relación del gobierno federal con los estados miembros deberá ser descentralizada; siendo tan importante esta característica, que se ha dicho llega a ser la prueba de la existencia del federalismo - únicamente deben permanecer centralizadas aquellas atribuciones que garanticen la unidad del estado -; por relación descentralizada se entiende a la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la autoridad central.

Para la administración pública, no cabe duda que desde un punto de vista técnico es muy conveniente la descentralización, porque facilita a la población la provisión oportuna de servicios indispensables en toda la comunidad; sin embargo, esta descentralización también genera problemas financieros - de gastos e ingresos - al haber más de un centro de decisión. Por ello, no debe olvidarse que su verdadera importancia no está en lo técnico ni en lo económico, sino en el aspecto político. El sistema federal para sobrevivir exige un crecimiento balanceado de las partes componentes y de ninguna manera conviene que una sola de ellas aventaje a las otras en forma preeminente; en el logro de este objetivo juegan un papel importante, además de la estructura jurídica descentralizada, una serie de elementos extrajurídicos. Por ejemplo, coadyuvan a la descentralización la representación adecuada de los estados miembros en los organismos políticos federales -cámaras de senadores-, la acción de grupos de intereses locales, especiales condiciones geográficas y demográficas.

- g) Sistema para la resolución de los conflictos de competencias. Como en el sistema federal coexisten dos o más ámbitos de gobierno, se dan muchas probabilidades de que surja un sinnúmero de conflictos, tensiones, invasiones de competencias; toda un gama de problemas que encierran las relaciones federación-estados.

Una ventaja muy importante de este sistema es que permite el reconocimiento de la diversidad de los pueblos que conforman una nación así, las distintas partes del territorio son gobernadas como

³ Retchkiman, Benjamín, Aspectos estructurales de la economía pública, UNAM, México, 1975, p.45

entidades autónomas – lo que hace posible decidir, tomando en cuenta aún los pequeños detalles- de acuerdo con el reparto adecuado de competencias y no como un todo homogéneo.

Así, lo característico de un **sistema federal** consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación.

En los últimos años el federalismo se ha visto afectado en una de sus características fundamentales: la libertad en el régimen interior de los estados; y aunque una gran cantidad de países formalmente sean federales, en la realidad son estados unitarios con mecanismos de gobierno muy complicados, lo que seguramente tiene su explicación en los grandes problemas económicos y sociales a los que se enfrenta hoy en día las naciones.

Estas y otras muchas circunstancias explican que hoy en día se hable de diversos tipos de federalismo; así Geoffrey⁴ distingue tres: coordinado, cooperativo y orgánico. El coordinado constituye el enfoque más tradicional de las instituciones federales, se centra en que existe un reparto de competencias muy balanceado entre los ámbitos de gobierno que lo conforman y la igualdad formal se traduce en igualdad real.

El federalismo cooperativo consiste en cierta división de poderes entre los diversos niveles de gobierno; pero en la realización de determinados fines colaboran, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos. Finalmente, el tipo orgánico, cuando las competencias del gobierno federal son amplísimas, dándole una preeminencia sobre los estados.

I.2 FEDERALISMO FISCAL

Por su parte, el **federalismo fiscal** solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que establecen los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. En gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la eliminación de competencias en materia de ingreso y gasto público definidas en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno. Desde esta perspectiva, la problemática hacendaria del interior de cada hacienda pública forma parte del objeto de estudio del federalismo fiscal.

El federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional.

⁴ Sawyer, Geoffrey, "Modern federalism", citado en Astudillo M., Marcela, "México: la distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados" México, UNAM, 1989, p. 26 y sig.

I.2.1 OBJETIVOS DEL FEDERALISMO FISCAL

Si se considera la posibilidad que tiene el federalismo fiscal de combinar la centralización con la descentralización, su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno que conforman una federación.

Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Tal vez por esta estrecha relación hay una tendencia a considerar como sinónimos la descentralización y el federalismo fiscal.

En este contexto, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocaría serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos. De la misma manera, los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) pueden ser más eficientes y eficaces en el desempeño de funciones que se circunscriban a su localidad y a factores cuya movilidad no rebase su jurisdicción. Sin embargo, el conflicto se manifiesta en el terreno de los recursos financieros necesarios para cumplir con las competencias asignadas.

La tendencia en los países en desarrollo, sobre todo latinoamericanos, es la extralimitación de los gobiernos centrales en la concentración de funciones y recursos que, de acuerdo con la teoría, le corresponderían a los gobiernos subnacionales. Este marcado centralismo disminuye el potencial del modelo federal, anulando los beneficios de la descentralización en términos de una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos en un contexto de mayor transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales.

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Uno de los problemas más complejos, difíciles e importantes con que se enfrentan la mayoría de los países que poseen o quieren adoptar, una estructura fiscal descentralizada es el reparto de competencias económicas entre los poderes centrales y los poderes autónomos. La cuestión es compleja por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones existentes entre ambos. La dificultad del tema proviene, básicamente de la imposibilidad casi absoluta que existe de dar una respuesta, técnicamente viable y políticamente factible, que satisfaga minimamente los objetivos perseguidos. Por último, la importancia del tema es obvia. De cómo se articulen finalmente estas relaciones dependerán cuestiones tan fundamentales como el mayor o menor

desequilibrio interregional, la mayor o menor eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público y, en última instancia, la propia viabilidad de la organización fiscal del estado.

Desde luego, estos problemas no están limitados a los países federales; "las fuertes presiones por la reestructuración del sector público son evidentes hoy en día en países con distintas formas de gobierno y en fases ampliamente diferentes de desarrollo económico". W. Oates además explica que el "progresivo deterioro de los servicios públicos dentro de nuestras ciudades, los crecientes déficit presupuestales y los niveles continuamente decrecientes de tributación local y estatal, han convencido a muchos observadores de que algo está equivocado en la distribución de funciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno".⁵

Así pues, las relaciones impositivas intergubernamentales representan un problema de gran importancia para todo estado⁶ por sus profundas repercusiones; en particular para el caso de los estados federales se ha dicho que cuando las diferentes unidades de gobierno no logran el equilibrio interno entre los ingresos y los gastos, el sistema fiscal no subsistirá a largo plazo, puesto que llegará el momento en que alguna de las unidades no podrá cumplir adecuadamente sus funciones.

1.2.2 ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS POR ÁMBITO DE GOBIERNO

ASIGNACIÓN DE FUNCIONES

La asignación de funciones entre los niveles de gobierno dependerán en cada caso concreto de diferentes factores. Algunos de tipo institucional, pueden derivar de prescripciones constitucionales taxativas. Otras pueden derivarse de razones históricas. Se ha intentado fijar pautas normativas de asignación óptima de funciones entre niveles de gobierno, fundamentalmente en términos de economías de escala y costos de transporte de los servicios prestados; en este caso se piensa que sería deseable que en cierto momento se efectuara un acuerdo entre los niveles de gobierno para distribuir las funciones en la forma más eficiente posible. Por el contrario otros piensan que la distribución de funciones entre niveles de gobierno será el resultado de los procesos políticos de toma de decisiones, y solo podrá estudiarse la forma concreta en que, al decidirse incorporar una nueva función al Estado, se opta entre prestarla en el nivel superior de gobierno o en otro nivel inferior; o al notarse inconveniente por la duplicación de funciones prestadas por distintos niveles de gobiernos, se acuerda - explícita o implícitamente- concentrar su prestación en alguno de ellos, dejando los demás niveles de prestarlos o al menos de seguir expandiendo su cobertura.

Parte importante de la explicación de estos fenómenos estará dada por las decisiones simultáneas respecto a la distribución de fuentes de recursos accesibles a cada nivel de gobierno: una decisión explícita de

⁵ Oates, Wallace, *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, No. 25, 1977, p.3

⁶ Obviamente, el problema es diferente en el caso de los estados unitarios, puesto que las políticas de ingresos y gastos pueden estructurarse en forma integrada, en este caso los gastos son financiados a través de un solo sistema impositivo.

redistribuir recursos a favor de un nivel de gobierno a expensas de otro significara implícitamente privilegiar la prestación de mayores servicios por parte del nivel de gobierno favorecido.

En todo caso, es un prerrequisito indispensable para que un sistema federal funcione adecuadamente mediante una combinación entre centralización descentralización, que aproveche las ventajas que cada una de ellas ofrece al proceso de toma de decisiones.

1.2.2.1 VENTAJAS DE UN GOBIERNO CENTRALIZADO

Las virtudes de la centralización están estrechamente relacionadas con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico y que consisten en la estabilización de la economía, la distribución de los recursos y su asignación de manera que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios⁷.

1. **La estabilización.** Consiste fundamentalmente en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos. El índice general de precios, los ciclos económicos, la movilidad de los contribuyentes que cambian de jurisdicción, la naturaleza de la deuda y el financiamiento del déficit son algunos de los aspectos que pueden ser manejados de manera más eficiente por una autoridad central, dado que su cobertura se extiende a la nación en su conjunto. Si las unidades locales trataran de contrarrestar la desocupación mediante el uso de la política fiscal, gran parte del beneficio de la misma se derivaría hacia otras áreas. Las unidades locales no pueden hacer uso de la política monetaria ni obtener fondos mediante la creación de dinero, y pueden aliviar los déficit sólo por medio de préstamos, por lo general tomados fuera de la jurisdicción, los cuales crean cargas para el futuro. Debido a estas consideraciones, en general se estima que la función de estabilización económica debe ser asignada fundamentalmente al nivel nacional de gobierno.
2. **La distribución.** Se refiere al impacto que tienen el ingreso y el gasto del gobierno en la economía, sobre todo los efectos de la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas. En este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, ya que la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría el llamado comportamiento free-rider que consiste en que cualquier individuo dejaría para otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que

evitara su contribución, aun en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza de su comunidad. Adicionalmente, habría que considerar la movilidad potencial de los residentes de una jurisdicción, la cual tiende a incrementarse en relación inversa a su tamaño, haciendo que las economías locales tengan un comportamiento muy similar a las economías abiertas. En definitiva, la doctrina arriba a la conclusión de que la función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al gobierno nacional.

3. **La asignación.** El sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible, lo que está en función de las características propias de cada bien y servicio en cuestión. En el caso, por ejemplo, de un bien público puro⁸ como la defensa nacional, presenta mayores ventajas en un gobierno centralizado que en los gobiernos locales, ya que son bienes que benefician a miembros de diferentes comunidades. Sin embargo, existe un amplio consenso en que ésta última función (asignación) se le puede otorgar a los niveles más bajos de gobierno y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central.

La discusión y adecuación de estos principios teóricos debe hacerse en cada país con la finalidad de incorporar tanto factores particulares de los bienes y servicios ofrecidos, como de las propias instituciones gubernamentales encargadas de su provisión.

1.2.2.2 VENTAJAS DE UN GOBIERNO DESCENTRALIZADO

En el argumento económico en favor de un gobierno descentralizado destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto de la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades.

Con excepción de los bienes públicos puros, cuyo consumo además de ser idéntico no está sujeto al lugar de residencia del consumidor, una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores.

⁷ Esta trilogía de funciones fue desarrollada por Musgrave (1959). Su aplicación al federalismo fiscal la hace Oates (1977). Citado en Díaz Flores Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias : una perspectiva teórica" Economía sociedad y territorio, Vol. III, num 11, 2002, p. 393.

⁸ La definición de un bien público puro se le atribuye al economista Paul Samuelson (1954 y 1955) y es aquel que cumple con las siguientes dos características: no se le aplica el principio de exclusión, ni el principio de rivalidad en el consumo. Por tanto, beneficia a todos los miembros de la comunidad de manera simultánea y en la misma cantidad, y su consumo no implica una disminución en el de otros consumidores. Véase Samuelson, Paul (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, November. Citado en Gunning (1996: 3).

Dos teoremas clásicos apoyan esta apreciación: el primero de Charles Tiebout, conocido como „votar con los pies, en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, incluyendo los factores no fiscales que pueden arraigar al hombre a una tierra.

De ahí que los gobiernos descentralizados, además de ajustar sus diversos niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, promuevan una dinámica de competencia en la que se favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos, además de relacionar los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios. Con ello la descentralización permite una decisión colectiva más eficiente; y es posible ejercer un mayor control, por parte de la población, respecto de la manera en que se prestan los servicios.

El segundo, conocido como teorema de la descentralización de Oates, es concebido por el mismo autor como un complemento a lo desarrollado hasta ese momento por Charles Tiebout y está formulado en los siguientes términos: “Para un bien público-cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones.”⁹ En consecuencia, bajo estos supuestos, lo que se muestra es que el máximo bienestar del ciudadano no sólo depende de la provisión del bien deseado en una cantidad óptima, sino además, de que dicha provisión se haga de manera descentralizada, con lo que se destaca la importancia de quien lo hace mejor. En contraste, el gobierno central no podría proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos Pareto-eficientes en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta fuera la misma para todas las jurisdicciones. Solamente en esta situación sería indistinta la provisión centralizada o descentralizada de bienes públicos.

En todo caso, el principio rector de las fórmulas centralizadoras y descentralizadoras, sería la propia exigencia de la realidad social y de las necesidades de la colectividad.

⁹ Oates, Wallance (1972). “Fiscal Federalism”, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York. Citado en Díaz Flores Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica” Economía sociedad y territorio, Vol. III, num 11, 2002. p. 396.

I.2.3 SISTEMAS DE RELACIONES IMPOSITIVAS ENTRE LOS AMBITOS GUBERNAMENTALES EXISTENTES EN UN ESTADO FEDERAL.

I.2.3.1 LA ESTRUCTURA ÓPTIMA DE LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES.

En teoría la estructura óptima asignaría al gobierno federal las tareas de estabilización, de redistribución del ingreso y aquellas actividades cuyos beneficios alcanzan a todos los habitantes de la nación. La realización de otras actividades se encargaría a unidades gubernamentales menores cuya magnitud esté de acuerdo con el grupo de población que se beneficia en forma directa con los servicios a su cargo. No obstante, esta regla debe modificarse en vista de varias restricciones:

1. *Economías de escala en la producción.* La existencia de economías de escala en la prestación del servicio, tiende a favorecer la asignación del mismo a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serían inferiores organizando la prestación en una sola unidad (nacional) que fragmentándola en varias unidades (locales). Básicamente, el factor económico fundamental radica en la existencia de costos fijos, que pueden resultar unitariamente menores a mayor tamaño de prestación. Si bien la existencia de economías de escala es una condición necesaria para asignar un servicio al nivel mas elevado de gobierno, no es condición suficiente. Para el caso que se analiza, de distribución territorial, es importante tener en cuenta los mayores costos de transporte asociados con la concentración territorial de la provisión de bienes, que pueden llegar a más que compensar las economías derivadas de la mayor escala. Asimismo, es necesario tener en cuenta que gran parte de los servicios prestados por el gobierno son intensivos en mano de obra, por lo que resulta menos probable la existencia de significativas economías de escala. En cambio, la mayor cercanía de los usuarios contribuyentes al gobierno local implica la posibilidad de evitar costos innecesarios, o de adecuar el tamaño del servicio a las verdaderas necesidades. El análisis también se puede aplicar al lado de la obtención de recursos. Un problema importante surge cuando por el lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso en los niveles inferiores de gobierno, mientras que por el lado de los recursos (motivado en las economías de escala de la recaudación, así como en los derrames territoriales de incidencia tributaria) es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. En estos casos es necesaria una decisión acerca de estos aspectos conflictivos.
2. *El costo de decisión.* Un número excesivo de unidades gubernamentales, de forma que cada una coincida con el grupo de población beneficiado por la actividad de cada unidad, sería intolerable desde el punto de vista de la agilidad administrativa y del tiempo necesario para votar las propuestas por parte de los miembros de los cuerpos gubernamentales.
3. *Externalidades interjurisdiccionales o radio geográfico de influencia.* Las personas que se benefician con determinadas actividades gubernamentales no pueden dividirse con nitidez en grupos diferenciados unos de otros. Es necesario recordar que la delimitación de provincias deviene de un hecho histórico en

principio no modificable, de forma que en la práctica el resultado arrojaría una falta de eficiencia, pues un gobierno local tenderá a prestar un nivel de servicios inferior al óptimo social (nacional) si parte de los beneficios se derraman ("spillover") sobre jurisdicciones territoriales vecinas, o prestan un nivel de servicios superior al óptimo social (nacional) si parte de la incidencia de los tributos provinciales es soportada por otra jurisdicción territorial. Por esta causa, las distintas unidades locales no son plenamente autónomas en sus decisiones respecto de gastos y recursos. (se volverá con mayor detalle a esta cuestión)

4. *Movilidad geográfica.* Como ya se expresó, la tendencia de las personas y los capitales a trasladarse de la jurisdicción de una unidad gubernamental menor a otra, facilita el ajuste de las actividades gubernamentales sobre la base de preferencias de la población. Pero también puede hacer que muchas personas se muden a ciertas zonas, creando altos costos relacionados con la represión de la delincuencia, el servicio contra incendios, los transportes, etcétera, y dificulte en gran medida el diseño de estructuras impositivas aceptables. En un plano ideal, en función de la eficiencia económica, cada unidad local debería financiar sus actividades por medio de tributos relacionados con los beneficios recibidos. Pero dichos tributos son a menudo impracticables e inaceptables por motivos de equidad y los tributos realmente selectivos incitan hasta cierto punto a las personas y a los capitales a abandonar el área. En el diseño de la estructura fiscal total debe considerarse esta tendencia.

Estas restricciones indican que no existe ningún sistema óptimo de reparto de las actividades gubernamentales entre varios niveles de gobierno de forma que no interfiera con la formulación de programas generales de gastos y recursos del Estado. Estas dificultades a su vez hicieron que se postulara una serie de soluciones, pero algunas de ellas introdujeron nuevos problemas.

BENEFICIOS Y COSTOS EXTERNOS

Muchos servicios gubernamentales, que pueden prestarse con mayor eficiencia a niveles inferiores de gobierno dado que benefician fundamentalmente a personas que habitan en determinadas jurisdicciones, producen no obstante beneficios –beneficios geográficamente externos– a personas de otras zonas.

Si existen beneficios externos, tal vez el nivel de actividad sea demasiado reducido, en relación con los intereses de todo el país, en el caso de que la realización de la misma dependa de la financiación local y las decisiones sobre la cantidad que ha producirse se hallen en manos locales, debe tenerse en cuenta que al adoptar tales decisiones, los individuos tendrán en cuenta los beneficios que reciben directamente y obviarán, o prestarán poca atención a los que trascienden a otras comunidades.

Los beneficios equivalentes que provienen de actividades gubernamentales en otras jurisdicciones harán que los gastos no se ajusten al óptimo, a menos que el ingreso de tales beneficios sea inducido a otras zonas. En caso contrario, la gente disfrutará de la penetración de beneficios de otras zonas sin considerar la difusión

hacia otras jurisdicciones, al determinar el nivel del gasto. De hecho, al tomar conciencia de la penetración de beneficios puede hacer que se reduzca aún más la actividad proporcionada por la unidad. ¿Por qué elevar el nivel de actividades si la zona se beneficia con los servicios brindados por otras regiones? Así mismo la capacidad de trasladar el costo de las actividades gubernamentales a los individuos de otras regiones no será considerada necesariamente como una compensación por los beneficios que se brindan a otras áreas, sino más bien como un medio de obtener un incremento neto de beneficios para la comunidad. En efecto, si pueden obtenerse sustanciosos recursos de otras áreas, el nivel total de actividad quizá llegue a ser excesivo en relación con el óptimo, aunque no aumentarán las actividades que procuran beneficios a otras zonas.

Subsidios funcionales como solución.

Si los residentes de cada jurisdicción debieran basar sus decisiones respecto de los gastos teniendo en cuenta los beneficios para todo el país y no solo los derivados para sus propias jurisdicciones, se evitaría el problema. De no transferirse la actividad a niveles de gobierno superiores, la única solución factible consiste en los *subsidios condicionales o funcionales*. El nivel superior de gobierno asigna fondos a la unidad inferior con destino al cumplimiento de determinadas funciones para que eleve el nivel y la calidad del servicio.

Si debe alcanzarse la meta propuesta, resulta claro que los subsidios deben llevar a un aumento neto en los gastos destinados a financiar la actividad. No obstante, cualquier subsidio de un nivel de gobierno a otro puede surtir tanto un efecto ingreso como un efecto sustitución. Es inevitable que el efecto ingreso –mayores recursos para el gobierno que recibe el subsidio– opere en el sentido de inducir a éste a una rebaja de sus recursos impositivos. Por supuesto que este contradice con el logro del objetivo. Pero un subsidio también puede ocasionar un efecto sustitución: el de inducir al gobierno que lo recibe a incrementar los gastos financiados con sus propias fuentes tributarias, en vez de reducirlos. El efecto neto, depende de la elasticidad de la demanda por el servicio de acuerdo con la opinión al respecto que tenga el organismo que recibe el subsidio. Si le parece alta, el gasto total subirá, si es bajo, el gasto disminuirá. El gobierno que entrega el subsidio sólo puede estar seguro que el gasto se elevará si las condiciones bajo las que se otorga lo garantizan. Este resultado puede lograrse ofreciendo incentivos, mediante la regla de equiparación u otras disposiciones para inducir al receptor a gastar más, y no imponiendo penalidades para impedir que gaste menos.

Regla de equiparación: el receptor debe igualar el gasto con los fondos asignados, de acuerdo con una fórmula establecida en caso contrario pierde el subsidio. El porcentaje de la ayuda de equiparación se fija sobre la base de los beneficios externos e internos relativos.

Los subsidios funcionales van acompañados siempre de alguna medida de control sobre el empleo de los fondos, con el fin de tener la seguridad de que la unidad receptora los emplea con eficiencia. Hubo importantes debates acerca de que los controles afectan la autonomía de la unidad receptora.

La queja de que los programas de subsidios desvían del óptimo las pautas de gastos estatales y locales no es valedera si las asignaciones están concebidas en forma adecuada; por el contrario, al financiar los costos de los beneficios externos permiten a las unidades receptoras acercarse más ajustadamente al óptimo. Los subsidios concebidos en forma incorrecta bien pueden inducir a los estados y a los gobiernos locales a gastar más que el óptimo deseado, solo para obtener los fondos de la asignación, y a gastar una cantidad menor que las sumas óptimas en otras actividades.

Estándares Mínimos. Aún en el caso de la no existencia de externalidades, la función de bienestar de la sociedad en su conjunto puede requerir ciertos niveles mínimos para ciertas actividades en todo el país. Si las funciones de bienestar son de tal índole que la sociedad en su conjunto desea que las actividades se realicen a nivel local, la manera más fácil de asegurar una prestación mínima es por medio de subsidios condicionales de suma global.

LA FRAGMENTACION DE LOS TRIBUTOS

El reparto de las actividades gubernamentales entre varios niveles de gobierno requiere la fragmentación de la estructura tributaria total, en el sentido de que distintas unidades fiscales establezcan y administren los tributos que la conforman. La fragmentación es necesaria en el caso de que cada nivel deba contar con recursos financieros propios en vez de operar solo como ente descentralizado que gasta fondos recaudados por el gobierno nacional. La división de los impuestos entre el gobierno central y las unidades menores origina una recaudación en ambos niveles (fragmentación vertical) y por diversas unidades subordinadas (fragmentación horizontal). Además de preservar la autonomía fiscal la fragmentación de la estructura tributaria, ofrece la ventaja de que ciertos impuestos podrán ser administrados con más eficiencia por una unidad pequeña que por otra más grande, y se evitan posibles deseconomías de escala.

Consecuencias de la fragmentación

No obstante, la fragmentación ocasiona varias dificultades mayores.

El logro de estructuras tributaria óptimas. Cuando varios niveles de gobierno determinan de forma independiente su propia política impositiva resulta claro que es una tarea compleja lograr una estructura tributaria global óptima. Las jurisdicciones mayores podrán establecer ciertos tributos con prioridad, y eso torna difícil desde el punto de vista político el uso de tales impuesto por otras unidades y lo hace peligroso para la economía. No obstante, esas formas de imposición pueden convenir mejor a las unidades subordinadas que otros tipos de tributos. Las unidades inferiores estarán obligadas a aplicar impuestos insatisfactorios, o la

presión combinada de ciertos gravámenes talvez resulte tan grande que traiga consecuencias adversas, o la duplicación de organismos recaudadores.

Disminución de la capacidad impositiva. La fragmentación de la estructura impositiva reduce la capacidad tributaria total de las unidades inferiores en comparación con las posibilidades de un gobierno unificado de financiar el mismo nivel de actividad. Cuanto mayor es la acción impositiva en relación con el tamaño del país, tanto mejor puede manejarse el impuesto, por razones administrativa y económicas. Algunos tipos de impuestos no pueden ser administrados por jurisdicciones pequeñas, porque sus organismos carecen de acceso a la información necesaria para controlar al contribuyente.

En segundo lugar, ciertas unidades inferiores temen la competencia impositiva de sus áreas a causa de la movilidad de los capitales y de la mano obra. Si se tiene en cuenta los niveles de tributación en otros estados, algunos de ellos se resistirán a pagar sus impuestos por encima de esos niveles para no provocar la inmigración de empresas y de población.

Las legislaturas gubernamentales temen más los efectos económicos de un impuesto a la renta en cuanto a la localización, que los de los impuestos a las ventas. Un estado puede mantener de manera deliberada su presión tributaria por debajo de la de otros estados para atraer industrias o talvez trate de lograrlo ofreciendo franquicias especiales, tales políticas agravan los problemas de otros estados.

Esta disminución de la capacidad fiscal acarrea varias consecuencias. La más grave es a la prestación de los servicios a cargo de los estados y de los gobiernos locales, a un nivel inferior al deseable. Otra es la apelación desmedida a formas de imposición que se ven menos afectada por la competencia interestatal. Muchos estados recurren más a los impuestos a las ventas y menos al impuesto a la renta ya que temen que éste último perjudique su desarrollo económico.

Desigualdad de las fuentes de recursos. Si se consideran la división de funciones entre los diversos niveles de gobierno, la fragmentación de la estructura tributaria implica una capacidad impositiva desigual de las unidades locales en relación con sus necesidades de financiamiento de gastos. Las fuentes potenciales de recursos y las necesidades de gastos están distribuidas de forma desigual entre las unidades locales.

Estas diferencias en las fuentes de recursos provocan varias consecuencias. El esquema de prestación de actividades diferirá en gran medida del que habría si el gobierno central dirigiera todas las actividades y recaudara todos los tributos. La prestación de servicios será más intensa en las áreas pudientes que en las pobres. Los impuestos tendrán que ser más altos en las zonas pobres aun para financiar niveles de actividad sensiblemente inferiores a los de las regiones pudientes. Esas diferencias no sólo deben considerarse como injustas sino que al frenar el desarrollo de las zonas pobres perpetúan la situación de las mismas y la agravan.

Problemas administrativos y de recaudación. La fragmentación de la estructura tributaria entre unidades superiores e inferiores de gobierno redundan en una duplicación de la administración de impuestos y de las actividades relacionadas con el control de los contribuyentes. Se necesita un doble equipo de personal administrativo, y los contribuyentes deben presentar dos juegos de declaraciones, aumentan los costos generales de administración y de recaudación y lo mismo sucede en los costos para los contribuyentes si las bases imponibles de los dos tributos no son idénticas.

Subsidios no condicionados o globales.

La solución lógica del problema de las diferencias con las fuentes de recursos está dada por estos subsidios, ajustados en función de las capacidades tributarias potenciales de cada zona y concedidos sin especificaciones en cuanto a su empleo y sin estar sujetos a control. "La fórmula de distribución puede basarse en la población ponderada por la inversa del ingreso per cápita y quizás también por un índice que mida el esfuerzo tributario de la unidad que recibe el subsidio para reducir el peligro de que las mismas reduzcan sus propios gravámenes y concediendo una bonificación a aquellas unidades que prefieran un nivel más alto de actividades. El esfuerzo tributario puede determinarse comparando la recaudación real y el rendimiento potencial de un sistema tributario "estándar" en la zona."¹⁰

Por consiguiente, no solo se acrecentaría la capacidad fiscal de las unidades inferiores, sino que se disminuiría o eliminaría la desigualdad en fuentes de recursos. La falta de directivas para el empleo de los subsidios y de controles protegería la autonomía financiera de los gobiernos que los reciben y evitarían extorsión de sus planes presupuestarios.

Se formula una objeción contra los subsidios no condicionados aplicable también a los funcionales, que se basa en el peligro de que las unidades que las reciben sean menos cuidadosas en cuanto a la eficiencia en el gasto del dinero.

El derroche en el empleo de los fondos asignados implica un alza en los impuestos si deben realizarse determinadas funciones, puesto que los gravámenes establecidos por la jurisdicción deben proporcionar los recursos marginales necesarios para financiarlos. Los fondos asignados permitirán un planeamiento eficiente, ya que, sin ellos, el gobierno quizás quede confinado a una situación de estrechez, lo cual produce ineficiencia y empleo de personal barato e incompetente.

Otra cuestión se refiere al uso general de los fondos. ¿Serán distribuidos como para lograr la optimización general en el uso de los recursos del gobierno? Si no se dejara proceder a los estados de acuerdo con su propio criterio, debería desecharse toda la estructura federal de gobierno.

¹⁰ Due, F. John. "Análisis económico de los impuestos y del sector público." Edit. El ateneo. Cuarta edición. 1977. pp. 456 y sig.

El último problema es el peligro de que los subsidios no condicionados (como también los funcionales) conserven a perpetuidad la pobreza de áreas que han perdido las bases económicas. El mejor empleo de los recursos nacionales podrá exigir que la gente abandone esas regiones, mientras que los subsidios les permitirán permanecer en ellas. Las asignaciones mínimas de previsión social pueden producir este resultado. En cambio las destinadas a la instrucción pública facilitarán la emigración a la zona, puesto que las personas preparadas tienen mayor tendencia a trasladarse que las carentes de instrucción. Además, la eliminación de las regiones pobres no requiere por fuerza el abandono de ellas por parte de la población a causa de los recursos inadecuados. Algunas de ellas necesitan más trabajadores calificados para desarrollar los recursos disponibles, y los subsidios pueden facilitar la inmigración de los mismos. La pobreza tiende a antiperpetuarse y quizás la mejor respuesta sea el estímulo a una mejor utilización de los recursos, en vez de la emigración.

SISTEMA CONCURRENTE (COINCIDENTE)

La alternativa a la separación de fuentes impositivas es permitir que tanto la federación como los estados miembros utilicen las mismas figuras tributarias. La utilización conjunta de las fuentes impositivas por los dos niveles, puede ser con absoluta independencia, no importando que el mismo impuesto se exija por el otro nivel, o bien de forma coordinada.

Sin coordinación

Si cada ámbito de gobierno establece y regula sus propios impuestos, independientemente de los otros, se producirá una situación que denominan los tratadistas "de jungla fiscal"; la cual seguramente dará lugar al empleo múltiple de ciertos gravámenes por diversas jurisdicciones. Entre las razones que pueden explicar la adopción de un mismo impuesto por varios niveles, destaca el hecho de que las opciones de fuentes tributarias adecuadas no son en gran número y dentro de ellas mucho más ventajosas que otras por lo que su uso será frecuente. A esta situación podría agregarse la inconveniencia política de utilizar altas tasas impositivas.

La falta de coordinación puede dar lugar, además de la imposición de tributos sobre la misma base por dos o tres unidades de gobierno a otra clase de doble imposición. Tal es el caso de los gravámenes sobre objetos de una clase uniforme. Esto podría ocurrir si la federación gravara todos los ingresos de las empresas, y el estado lo hiciera sobre una parte de esos ingresos, como podrían ser las utilidades.

Otro tipo es la imposición territorial múltiple que puede ejemplificarse cuando una persona paga dos impuestos y una cantidad mayor que otra, solo porque la riqueza o los ingresos de la primera estén en mas de una jurisdicción fiscal. También hay una doble imposición cuando se pagan dos

impuestos sobre aspectos muy relacionados de un mismo objeto imponible, que sería el caso cuando existieran simultáneamente impuestos sobre combustible como motor y por licencia.

Todas estas situaciones pueden complicar al sistema fiscal con los efectos adversos correspondientes. Cuando la presión fiscal y la recaudación es insuficiente, será imposible para el gobierno cumplir con las funciones que tenga asignada, así mismo, si es excesiva puede afectar porque se fomentara la evasión fiscal.

No cabe duda que, si en un estado federal no existe coordinación entre los diversos tipos de exacciones que utilicen cada una de las jurisdicciones políticas es casi seguro que el país en su conjunto tendrá una estructura impositiva menos eficaz.

De forma coordinada

En este campo se observan las mayores ventajas de la coordinación frente a los otros sistemas pues permite la disminución del costo de la recaudación del impuesto. Aunque también existen fuertes obstáculos a cualquier progreso importante en el sentido de la coordinación; uno de ellos se refiere a las grandes divergencias en las estructuras fiscales de los estados, que con mucha dificultad pueden ser superadas, por razones constitucionales o de otro tipo. Otro problema, que en ocasiones se constituye en una barrera insuperable, es la necesidad para la existencia de un estado federal, de reconocer la autonomía local.

Frecuentemente a través de la coordinación se busca cumplir con los siguientes objetivos:

1. Impedir que uno de los niveles gubernamentales interfiera en la estructura fiscal del otro, por medio de la asignación de fuentes de ingresos definidas para cada nivel.
2. Evitar a los contribuyentes que paguen mas de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos o tipo de propiedad.
3. Gravar equitativamente la actividad económica de tal manera que el sistema impositivo no afecte de forma negativa esta actividad.

Un sistema de coordinación debe tener en cuenta en su estructuración que la eficiencia administrativa de las diversas jurisdicciones políticas en la recaudación fiscal, varia según el tipo de impuesto; además, los gravámenes que utilice cada nivel se requiere que sean perfectamente adaptables a su propia economía.

Impuestos independientes con regulación uniforme.

Este sistema representa un primer grado de coordinación, pues cada uno de los niveles conserva sus propios impuestos, pero sus principales elementos, en especial la base imponible, se regula uniformemente.

Con este procedimiento se puede lograr además de uniformidad en la legislación fiscal, ciertas economías en la administración y recaudación de los ingresos. En el caso de las haciendas estatales con escasa capacidad de administración tributaria es importante este tipo de coordinación porque les permite hacer uso de ciertos tributos que de otra forma les sería demasiado costoso utilizar.

Impuestos relacionados

En este caso cada uno de los niveles también conserva su propio impuesto; pero aquí se establece una relación muy estrecha entre las dos figuras impositivas. Existen dos métodos de coordinación basados en este tipo de impuestos: los créditos de impuesto o compensaciones, y la deducción. En ambos casos, estos son métodos de alcance limitado, aplicables a casos especiales y no a todo el sistema tributario.

Créditos de impuesto o compensaciones

Si tanto la federación como los estados emplean un mismo impuesto, la carga que soportará el contribuyente será igual a la suma de ambos tipos impositivos. Si el gobierno federal admite el "crédito", entonces al impuesto que deba cubrirse a la federación, se descuenta el importe pagado al estado por este mismo impuesto; de esta manera, el estado podrá exigir este gravamen hasta el límite del crédito concedido por el gobierno federal, sin que imponga una carga adicional a sus ciudadanos.

Se considera que el objetivo final de este mecanismo no es evitar la doble imposición sino ceder recursos a los estados por lo que el límite cuantitativo estará dado por el importe que se quiera ceder al estado. Y también depende de este límite sus efectos en la redistribución, en cambio si el límite es gradual tendría un efecto redistributivo para los estados miembros, ya que conservara la progresividad del impuesto.

Con el crédito, se abren ciertas posibilidades al gobierno federal para influir sobre la estructura fiscal de los estados puesto que puede condicionarse el derecho a

que el impuesto reúna determinadas características y de esta manera, el estado perderá autonomía en la estructuración de su política impositiva.

Sistema de deducciones.

El sistema de deducciones se considera como una alternativa del crédito porque ambos se utilizan para que los gobiernos centrales cedan ingresos impositivos a los estados; pero, la deducción permite además ajustar los ingresos brutos del contribuyente para determinar su verdadera capacidad de pago.

La deducción aplicada al ámbito de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y sus estados permite a estos conservar el impuesto como una fuente propia de recursos; aunque para la federación, significará una disminución en la recaudación.

Cabe destacar que la diferencia fundamental del sistema de deducción con el de crédito, esta en que una vez sumadas las cargas estatales y federales, el contribuyente soportara cargas distintas en cada caso, el sentido de esta diferencia dependerá de las tarifas de los dos impuestos afectados, y del porcentaje que se acepte como límite del crédito. Con el sistema de crédito, el total de impuestos que deba pagar el contribuyente estará determinado por el tipo tributario del impuesto federal; mientras que con el sistema de deducción dependerá de dos factores: las cuotas del estado y del tipo impositivo federal respectivo.

Imposición única

Cuando uno de los ámbitos de gobierno se encarga de recaudar el impuesto y después lo reparte a los otros habrá imposición única. Desde luego este sistema admite combinaciones que dependerán por una parte, de quién determine el hecho imponible, la base o el tipo tributario final, y por otra, de los factores que se tomen en cuenta para efectuar la distribución de la recaudación

Impuestos compartidos

Una de las formas tradicionales de la relación fiscal entre los dos niveles es el sistema de impuestos compartidos. Puede afectar una o varias figuras tributarias o bien a todo el sistema impositivo. De cualquier manera, lo esencial de este método es que la recaudación del gravamen se concentra en uno de los ámbitos de gobierno y, la distribución de la recaudación se haga en función del rendimiento de la o las figuras compartidas, en el área geográfica correspondiente, ya que si la

distribución se hace con base en otro criterio dejara de ser un sistema compartido y seguramente se tratara de una subvención. La otra característica de este sistema, es que la administración y recaudación del impuesto compartido debe efectuarse por uno solo de los gobiernos, el que se encuentre en mejores condiciones para efectuar ambas tareas

Alicuotas suplementarias

Para resolver el problema de las diferentes necesidades de recursos y de invalidar la objeción de que los gobiernos son menos cuidadosos en el uso de recursos provenientes de gravámenes que no establecen ellos mismos, podría emplearse un sistema de alícuotas. Las alícuotas suplementarias admiten la diversidad de tasas entre las distintas unidades locales y evitan la duplicación de tareas administrativas y de fiscalización y aseguran la uniformidad de la base del impuesto. Pero este sistema no evita el problema de la competencia tributaria entre jurisdicciones, puesto que algunas unidades locales podrán resistirse a aplicar el impuesto por temor de la pérdida de actividades económicas a favor de otras jurisdicciones. El sistema funciona mejor cuando las tasas suplementarias son tan bajas que no se teme ese resultado.

Coparticipación (Participación en los impuestos)

Mediante este sistema de coordinación los gobiernos estatales renuncian a exigir un impuesto a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtengan. Así el gobierno federal, centralizara la recaudación y administración del impuesto, mientras que el estatal únicamente obtendrá una participación.

El plan fue inicialmente propuesto por Walter Heller en 1966 y conocido popularmente como el Plan Heller-Pechman. Se desarrolló en una época en que se puso de manifiesto que la recaudación federal del impuesto a la renta era altísima y que una parte de ella debería darse con anticipación a los estados.

Las distintas propuestas tenían varias características comunes aunque diferían en detalles:

1. *Todos los años el gobierno federal asignaría a los estados una suma igual a un determinado porcentaje de la base imponible total del impuesto federal a la renta.* Las cifras propuestas oscilaban entre el uno y dos por ciento. De esta forma los estados podrían planificar sus políticas de antemano, puesto que el monto de los recursos coparticipados no dependería de las tasas del impuesto federal a renta.

2. *La sumas se asignarían sobre la base de las necesidades, medidas, según la mayoría de los planes, en función de la población.* Cada estado recibiría una suma fija per capita ayudándose de esta forma algo mas a los estados pobres que a los ricos. Algunas críticas se dirigen a que este sistema no hace lo bastante como para equiparar los estados pobres a los ricos. Por eso a veces se propone una ajuste de acuerdo con el ingreso per capita, dándose a los estados donde este es bajo mayor coparticipación. Esta regla, a su vez, adolece del defecto de no beneficiar a los estados de renta alta que experimentan grandes problemas de financiamiento en las áreas urbanas. Dos clases de zonas son las que necesitan especial ayuda: los estados de bajos ingresos y los de ingresos relativamente altos que tienen problemas urbanos graves.
3. *Estímulo a la imposición.* La asignación se ajustaría para estimular un mayor gasto por medio de un índice que indicara la presión tributaria, por regla general la relación entre el total de recaudaciones estatales y locales y la renta personal. Aún cuando esta disposición disminuye la tendencia a reducir los impuestos estatales, surte el efecto de ayudar a aquellos estados cuyos habitantes tienen altas preferencias por los servicios gubernamentales o que gastan los fondos públicos de forma ineficiente.
4. *Transferencias a los gobiernos locales.* Es ampliamente reconocido que los problemas fiscales de los gobiernos locales urbanos son los más apremiantes. Por consiguiente casi la totalidad de los planes de coparticipación de recursos, salvo el original de Heller-Pechaman, prevé la transferencia de una parte de los fondos a los gobiernos locales. No obstante es difícil especificar exactamente las sumas y establecer los índices de transferencia teniendo en cuenta los objetivos generales. La primera cuestión surge acerca de si únicamente los gobiernos con funciones diversas (como las ciudades) deben recibir fondos o también los distritos con tareas específicas; la mayoría de los planes favorecen lo primero. Otra cuestión se refiere al índice de distribución dado que no se dispone de datos completos sobre la renta per capita de las unidades locales. La mayoría de los proyectos establecen que la asignación debe relacionarse con las sumas que las unidades locales gastan de sus propios recursos. Pero esto favorece a las localidades ricas que prefieren servicios de alta calidad cuyo financiamiento exige altos impuestos y no a aquellas que necesitan recursos con mayor urgencia. No obstante resulta difícil encontrar una base mejor. Un último interrogante se plantea acerca de si únicamente las municipalidades grandes deben recibir las asignaciones o si han de recibirlas todas, prescindiendo de su magnitud. Favorece la primera norma, el hecho de que los municipios más grandes deben encarar problemas urbanos más

difíciles. No obstante, algunas comunidades menores de bajos ingresos también experimentan una gran escasez de recursos.

5. *Uso irrestricto de los fondos.* Los planes postulan el uso de los fondos sin restricciones, puesto que un objetivo primordial es el de fortalecer la autonomía financiera de las unidades que reciben los fondos y evitar las limitaciones rígidas que surgen de las asignaciones condicionales. En algunas propuestas acerca del sistema de coparticipación se postuló que el empleo de los fondos asignados se limitara a categorías amplias de necesidades reconocidas como generales, pero esto contradice la norma general de dicho sistema.

Los méritos del sistema de coparticipación.

El argumento fundamental a favor de la coparticipación de recursos gira en torno de las inadecuadas fuentes de recursos de los gobiernos estatales y locales para enfrentar la creciente demanda de servicios.

Muchas de las necesidades sociales más urgentes se relacionan con las esferas de actividad que por tradición pertenecen a los gobiernos estatales y locales. Pero las fuentes de recursos estatales y locales muestran una elasticidad mucho menor que las federales; la tendencia a que no se produzcan rezagos fiscales, es crónica. De esta forma se generan crisis anuales en forma continua cuando se producen aumentos de impuestos; gobernadores deben actuar entre las demandas crecientes de servicios, por un lado, y los reproches, cuando aumentan los impuestos por el otro. Las ventajas inherentes al impuesto sobre la propiedad limitan su aplicación y los temores sobre la competencia de otros estados restringen los incrementos del impuesto a la renta y en cierta forma hasta del impuesto a las ventas. Simultáneamente, los impuestos fiscales de los distintos gobiernos locales y estatales difieren bastante. Las jurisdicciones pobres se enfrentan a la alternativa de aplicar tasas impositivas más altas para ofrecer servicios de menor calidad, dificultando así el crecimiento económico y el mejoramiento de la situación fiscal de la zona. La pobreza suele perpetuarse tanto en las unidades de gobierno como en las familias.

En vista de las presiones para obtener mayores servicios y de la resistencia al aumento de los impuestos a nivel estatal y local, el gobierno federal debió proporcionar subsidios condicionales siempre en aumento y asumir la prestación directa de mayores servicios. Ambas tendencias disminuyen la autonomía financiera en los estados y gobiernos locales.

Simultáneamente el continuo incremento de los subsidios condicionales no solo produce una innecesaria diferencia en las decisiones estatales y locales y trae como consecuencia

los indeseables efectos antes expuestos, además genero una red de sistemas de asignaciones más y más compleja; esto resulta un despilfarro de dinero y en un desperdicio de trabajo, únicamente para mantenerse a nivel de la entrega de subsidios y de cumplimiento de las normas de control establecidas.

Por eso, el sistema de coparticipación de recursos considera como un medio de frenar la tendencia a una excesiva centralización en las decisiones, de preservar, la autonomía de los estados y municipios y por ende de la organización federal del gobierno del país y de hacer frente a apremiantes necesidades de servicios sin demasiada centralización en su prestación y sin una continua difusión de impuestos de segunda clase que se establecen por que es imposible hacerlo con otros mas relevantes.

Criticas contra la coparticipación:

Pueden agruparse en varias categorías:

Inexistencia de una necesidad generalizada de asignaciones. Se sostiene que muchos de los estados poseen considerable fuentes de recursos no aprovechadas. Resulta evidente que muchos estados podrían obtener con facilidad considerables sumas adicionales de recursos sin perjudicar su situación relativa con respecto a otras estados para atraer inversiones. Por eso los partidarios de este punto de vista afirman que la solución debe hallarse en otras formas de ayuda dirigidas a las zonas necesitadas, en vez de hacerlo a través de una coparticipación federal de recursos.

Destino de los fondos a la satisfacción de necesidades no apremiantes. Los estados no utilizaran los fondos para solucionar las necesidades más urgentes. En primer lugar, podrían cercenar sus gastos; lo incentivos previstos en el sistema para evitarlo podrían resultar inadecuados. Aunque los gastos no se redujeran, los estados tal vez dejen de efectuar aumentos en los mismos que de otra manera harían. En segundo lugar, los legisladores, mas que nunca dominados por las zonas suburbanas de altos riesgos y zonas rurales conservadoras, podrían no utilizar los fondos para satisfacer las necesidades mas apremiantes que, se concentran en las áreas de mayor pobreza. En parte para refutar esta objeción se introdujeron los requisitos de transferencias de fondos a los municipios, éstos tropiezan con una serie de dificultades. Para muchas personas que se dedican al estudio de los problemas urbanos un programa mas amplio de asignaciones directas a los municipios urbanos, en adición a la absorción por parte del gobierno federal de todos los gastos de bienestar social, constituiría la solución mas eficaz del problema.

Derroche en los gastos. El viejo y tradicional argumento contra toda forma de asignaciones en cuanto a que los gobiernos derrocharan los fondos recibidos en comparación con la mejor administración que hacen de los que ellos mismos recaudan, se esgrime también contra el sistema de coparticipación de recursos.

Problemas del gobierno federal. Los que se oponen a este sistema critican además el hecho de que el congreso tenga las manos atadas frente al compromiso de conceder determinadas sumas todos los años con el argumento de que el propio gobierno federal tiene que enfrentar sus déficit. Este último argumento, no es válido, es incuestionable que el gobierno federal posee una capacidad de imposición muy superior a la de los gobiernos estatales y locales.

La respuesta final a las críticas dependerá ante todo de la confianza que se tenga en que los gobiernos estatales y locales aprovechen los fondos para satisfacer las necesidades de mayor prioridad, y del temor a los perjuicios que provocan una continua centralización en las decisiones y la subsistencia de los subsidios condicionales, por la otra. Algunos argumentos de los que se oponen al sistema tienen poco mérito; otros merecen ser considerados.

PROBLEMAS INTERJURISDICCIONALES A CAUSA DE LA FRAGMENTACIÓN HORIZONTAL.

La fragmentación horizontal de la estructura tributaria crea importantes problemas jurisdiccionales para las unidades inferiores, porque gran parte de las actividades económicas exceden las fronteras de una determinada jurisdicción tributaria. Si la base imponible del tributo es en alguna forma de naturaleza interjurisdiccional, no solo surgen cuestiones de principio sobre el reparto de la base entre las distintas jurisdicciones, sino que las tareas de aplicación de la ley y de fiscalización pueden resultar más difíciles y costosas.

Algunas de las consecuencias de esos problemas de recaudación por parte de varias jurisdicciones están dadas por un mayor costo de la administración tributaria y por mayores costos de cumplimiento para las empresas, sobre todo para aquellas que operan en varios Estados con leyes diversas y sujetas al impuesto a la renta y a las ventas, y para individuos que deben cumplir con las leyes impositivas de varios Estados. Simultáneamente disminuye la eficiencia de la recaudación y aumenta la evasión. Los problemas de cumplimiento de las obligaciones federales quizás afecten las decisiones empresarias: una empresa puede decidir no establecer una oficina o un depósito de distribución en un Estado, porque esto la obligaría a recaudar el impuesto sobre las ventas realizadas en el mismo.

Por otra parte la incapacidad de los estados para operar el pago sobre ciertos tipos de operaciones interestatales, como las efectuadas por correo según catálogo, estimula esta forma de actividad comercial.

Algunas de las principales dificultades con que tropiezan los contribuyentes y los gobiernos estatales y locales pueden disminuirse mediante la cooperación entre las distintas unidades o por medidas tomadas en el nivel superior de gobierno.

En primer lugar, la aplicación de reglas uniformes para el reparto de las bases disponibles reduce la múltiple imposición y la evasión de impuesto. En segundo lugar, la cooperación entre las administraciones puede beneficiar a todos los interesados, menos a los evasores. Los Estados pueden ponerse de acuerdo en lo que respecta a la cooperación en las tareas de fiscalización, de modo que cada uno de ellos, mediante su propia auditoría, se cerciore de que el impuesto adeudado a otro fue ingresado. También puede pensarse en acuerdos mediante los cuales un Estado recaude y remite a los otros el impuesto a las ventas que les corresponda ingresar a los vendedores radicados en el primero. Una legislación que establezca que el impuesto sobre las ventas efectuadas por correo corresponde al Estado de origen y no al de destino no solo reduciría la evasión, sino que simplificaría, además, el trabajo del vendedor.

La múltiple imposición puede prevenirse mediante leyes federales que otorguen un crédito por el impuesto a las ventas pagado en otro Estado.

En suma, el enfoque habitual de la cuestión de la distribución de actividades y recursos se basa en la tradicional asignación específica de las principales funciones en cada nivel de gobierno. Este enfoque pone de relieve los problemas que surgen de la existencia de beneficios externos así como de las inadecuadas y desigualdades fuertes de recursos de los niveles inferiores y trata de encontrarles solución dentro de un esquema básico de asignación de funciones. Recientemente se ha enfocado un concepto más dinámico del federalismo de acuerdo con el cual la sociedad busca un continuo cambio en la "mezcla de niveles de gobierno" —desde el punto de vista de la distribución de funciones— al igual que en la "mezcla de productos".

Las alteraciones en las funciones y en la actitud de los votantes establecen pautas cambiantes. La distribución de las funciones se encamina cada vez más hacia una mayor cooperación en la ejecución de las funciones en vez de atribuciones estrictamente definidas y separadas con rigidez.

Por consiguiente, la participación federal en la dirección o el financiamiento de las actividades de ninguna manera se basa por completo en consideraciones referidas a la existencia de beneficios externos o de fuentes inadecuadas de recursos sino también en las preferencias de los votantes por la actuación federal, en parte porque las unidades inferiores de gobierno no responden a las mismas. Estos problemas no puede resolverse por ahora sobre bases científicas, y tal vez nunca se pueda hacerlo.

CAPÍTULO II
MARCO HISTÓRICO DE
LA COORDINACIÓN
FISCAL

En México, nuestra estructura federal se remota al año de 1824, cuando surge como un pacto político entre las regiones del país que lucharon contra el poder colonial centralista. Este pacto original fue reformulado con la constitución de 1857 y, entre otros aspectos, permitió construir y dar vida a dos órdenes de gobierno, el estatal y el federal.

El siglo XIX fue una etapa de consolidación de nuestra nacionalidad. Consecuentemente experimentamos grandes convulsiones políticas, económicas y sociales; luchas por establecer un régimen de poder centralista o federalista, virreinal, imperial o republicano, invasiones extranjeras, pérdida de una gran parte de nuestro territorio. Y, por lo mismo, dudas, discusiones respecto a las tareas gubernamentales según el régimen político en controversia. Por su parte, las soluciones a los problemas en materia fiscal siempre fueron circunstanciales y pragmáticos. Los impuestos y derechos sobre el comercio exterior fueron federales y el resto de los tributos quedaban al libre albedrío de las autoridades federales, estatales o municipales, concurrencia tributaria plenamente reconocida en nuestra Constitución hasta nuestros días.

Fortalecido el régimen republicano y federal, con el presidente Juárez, quedaba la tarea de fortalecer sus finanzas, precarias y dependientes de la participación de las entidades en el gasto federal, situación que impulsó al gobierno federal a crear nuevos impuestos como el timbre.

Al triunfo de la Revolución de 1910-1917 sin duda esa misma necesidad de allegarse recursos para atender el cumplimiento de sus objetivos llevó al replanteamiento de reordenar las finanzas federales y a establecer nuevos tributos, tales como los impuestos sobre la propiedad raíz y sobre la renta, por lo que el panorama impositivo de nuestro país no podía ser otro que el de la múltiple tributación, es decir, tres niveles de gobierno incidiendo sobre una misma fuente tributaria.

Los problemas que se generaron del fenómeno de la concurrencia tributaria fueron resueltos casi en su totalidad a partir de la delimitación constitucional y mediante la celebración de convenios para establecer facultades a una sola autoridad y participar en el rendimiento impositivo. Con la constitución de 1917 se da la segunda reformulación federalista que, al tiempo que reafirma la identidad de los estados como componentes esenciales de la nación, propone una serie de reformas sociales que fueron las demandas fundamentales de la Revolución.

II.1 LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE POTESTADES TRIBUTARIAS

En nuestro esquema jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley suprema en el país, de acuerdo con lo expresamente previsto por el numeral 133 de dicho cuerpo normativo. Asimismo, nuestra Carta Magna consigna la forma de gobierno en México, señalando en su artículo 40 lo siguiente.

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Del dispositivo legal transcrito se desprende que nuestro país es un Estado Federal, compuesto por Estados o entidades Federativas libres en su régimen interior. Ahora bien, en consecuencia de lo anterior tenemos que existe tanto un nivel de gobierno que rige para todo el país y un nivel de gobierno que rige en cada una de las entidades federativas. Cada nivel de gobierno tiene su ámbito de competencia o atribuciones, mismo que deben ceñirse a lo estipulado en el artículo 124 de la Ley Fundamental del país, que a la letra preceptúa:

" las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"

De la cita anterior se deduce que todas las atribuciones gubernamentales las poseen las entidades federativas, salvo aquellas que de manera expresa se hayan reservado para los funcionarios federales. De esta forma y dicho en otras palabras, las atribuciones del gobierno federal son ilimitadas, ya que sólo ejercerá su poder gubernamental en las esferas que determine la propia Constitución del país.

La federación es la unión de estados libres, es decir, la federación está constituida por entidades federativas. Por su parte, las entidades federativas se dividirán para efectos territoriales y de su organización política y administrativa en municipios. El artículo 115 constitucional en su primer párrafo indica a la letra:

" los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre..."

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 122 de nuestra Constitución Política, el Distrito Federal está gobernado en algunos aspectos por los poderes federales y en otros, por órganos locales que tienen autonomía frente a los poderes de la Unión.

De lo manifestado en los párrafos precedentes se deriva que existen distintos ordenes de gobierno, a saber: el federal, el estatal, el municipal y, de alguna manera por su singular status jurídico, el del Distrito Federal.

Ahora bien, en materia impositiva de los distintos ordenes de gobierno, aun cuando en la Constitución de 1917 en su artículo 115 establecía entre otras cosas que eran las legislaturas de los Estados las que podían establecer las contribuciones que pudieran cobrar los municipios. En 1983, se reformó este artículo para introducir bases constitucionales muy amplias para establecer un mínimo de competencias tributarias de los municipios¹¹

De esta forma y conforme a lo que hemos venido señalando, del artículo 124 constitucional que ya fue comentado se deriva que las entidades federativas y los municipios pueden establecer tributos, toda vez que no es una actividad reservada a la federación.

La potestad tributaria es el poder de establecer contribuciones o de eximir de ellas y por tanto es un atributo de la soberanía. En nuestro país de acuerdo con el artículo 41 de nuestra Constitución política, la soberanía se ejerce tanto por los poderes de la unión como por los de los estados. Al efecto este numeral establece en su primer párrafo:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"

Así pues, la potestad tributaria es un atributo de la soberanía y ésta se ejerce de acuerdo con el numeral transcrito tanto por el gobierno federal como por el de las entidades federativas y más recientemente (1983) por los municipios. Bajo este contexto, resulta que este dispositivo jurídico también es soporte constitucional de la potestad tributaria de las entidades federativas.

Asimismo, recordemos que nuestro país es una federación compuesta por estados libres y soberanos tal y como lo indica el artículo 40 Constitucional, por tal motivo si los estados son soberanos este precepto es otro fundamento legal del poder tributario de las entidades federativas.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 73 fracción VII de la Constitución del país, el Congreso de la Unión tiene atribuciones para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación.

¹¹ Reconociendo entre las fuentes fundamentales de ingresos para los municipios: 1) las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria: su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoramiento, así como las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles; 2) las participaciones federales, y 3) los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

De acuerdo con la interpretación que de este artículo realizan algunos especialistas en la materia, se desprende de este precepto que la federación no tiene limitante para el gobierno federal en el establecimiento de gravámenes en lo que se refiere al objeto impositivo.

Por su parte el artículo 73 fracción XXIX-A Constitucional establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones:

Sobre comercio exterior

- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 Constitucional.
- Sobre instituciones de Crédito y sociedades de Seguros
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- Especiales sobre:
 - Energía eléctrica
 - producción y consumo de tabacos labrados
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - Cerillos y fósforos
 - Aguamiel productos de su fermentación
 - Explotación forestal; y
 - Producción y consumo de cerveza

A su vez el primer párrafo del artículo 131 Constitucional establece literalmente:

"Es facultad de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia"

De lo hasta aquí expresado se puede interpretar que el gobierno federal no tiene restricción en cuanto a las fuentes impositivas que pueden elegir para cobrar contribuciones, y que además tiene reservadas de manera exclusiva algunas fuentes tributarias.

Por lo que respecta a la potestad tributaria de los estados, ésta se encuentra limitada por el artículo 117 constitucional. Este numeral indica que los estados no pueden en ningún caso:

•

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- V. Prohibir, ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, no salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII.
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice

...”

Asimismo, el poder tributario de los Estados encuentra otra limitante en el artículo 118 fracción I de la Constitución, mismo que indica a la letra:

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

1. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

.....”

De lo antes manifestado se desprende, por un lado, que las entidades federativas tienen poder tributario en todo lo no reservado a la Federación y sobre aquellas materias que no tengan prohibición expresa y, por el otro, que la federación tiene potestad tributaria sobre todas las fuentes impositivas, además de tener reservado de manera exclusiva ciertos campos impositivos. En relación al sistema constitucional de competencias tributarias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes términos:

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentalmente son la siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII y 124);
- b) limitaciones a las facultades impositivas de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y
- c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).

310/953/2o. Construcciones Alpha, S.A.y coags. Junio 3 de 1954.

346/954/2o. Sindicato de Trabajadores de la Concepción Excavación, etc., de la República mexicana y coags. Julio 1o. de 1954.

2736/953/2o. Reynaldo Schega y coags. (acumulados) . Agosto 27 de 1954.

JURISPRUDENCIA. Quinta Época, Apéndice al tomo CXVIII, Pág. 1026.

De lo manifestado en los párrafos precedentes se puede llegar a las siguientes conclusiones:

2. Existen impuestos reservados en forma exclusiva a la federación.
3. No existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados
4. La Federación tiene un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución del País que la faculta para imponer las contribuciones para cubrir el presupuesto de Egresos de la Federación.
5. Los estados tienen un poder tributario genérico para establecer contribuciones y gravar todas las materias (con las salvedades anotadas) a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, como resulta de las disposiciones previstas por los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución.
6. Como consecuencia de lo señalado, el poder fiscal de los estados es concurrente con el de la Federación, excepto en un número limitado de materias que son privativas de esta última o que son prohibidas para las entidades federativas. La concurrencia impositiva puede dar lugar a la doble o múltiple tributación.
7. Las contribuciones de los municipios las deben establecer las legislaturas de los estados, pues los municipios no tiene poder tributario, entendido éste como la posibilidad de crear cargas impositivas.

Así pues, "la jurisprudencia mexicana se ha apartado del texto gramatical del artículo 124 constitucional respecto a la facultad tributaria, es decir, en lo relativo a qué materias pueden ser gravadas por la federación y cuáles por las entidades federativas, y dicha jurisprudencia asienta que en México la facultad tributaria es *coincidente* de la federación y de las entidades federativas, salvo en aquellas materias que la Constitución expresamente reserva, en el aspecto impositivo, a la federación."¹²

II.1.1 RESULTADOS DE LA DISTRIBUCIÓN COSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS.

Ante la carencia de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre la federación y los estados, surgió una diversidad de sistemas de gravámenes que obstaculizó el crecimiento económico del país. La distribución de las fuentes de ingreso es una materia de singular importancia y trascendencia en la organización de cualquier estructura hacendaria. Es a partir de la disponibilidad de ingresos (propios y/o de

¹² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Introducción al Derecho Mexicano" Derecho Constitucional. UNAM, Méx. 1981

crédito) que se dan las condiciones de posibilidad de actuar y llevar a la práctica programas y acciones de gobierno. En una organización federal –como es el caso de México- es en donde, dada su complejidad, se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios. El problema fundamental estriba en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente.

Es decir, "de lo que se trata es de definir qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas tal y como se ha dado en México, si bien se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática. Es por ello que es conveniente llegar a un acuerdo entre las partes. Este puede ser la clara y franca división de fuentes de tributación entre los tres órdenes de gobierno (y la consecuente distribución de responsabilidades) o bien una efectiva y ordenada coordinación fiscal entre esos órdenes de gobierno."¹³

Por esto, desde hace prácticamente 70 años, se ha planteado a través de diversos mecanismos, la necesidad de un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales que permitiera un gobierno fiscal estructurado de tal manera que dejara de representar un problema al desarrollo del comercio y de la industria. Y a su vez, tuviera la productividad máxima posible.

II.2 HISTORIA DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

II.2.1 ORÍGENES DEL "SISTEMA DE COORDINACIÓN"

Antes de la aparición de los primeros fundamentos claros de la coordinación fiscal, el escenario fiscal reinante era el de la coexistencia de una multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que gravaban una misma materia, lo que convertía al sistema tributario imperante en el país en algo complejo, debido a que cada ámbito de gobierno poseía sus leyes fiscales (frecuentemente contradictorias entre sí) que hacía que el gravamen se transformara en forma desproporcional e impedía el cumplimiento voluntario de la obligación fiscal.

Los problemas derivados de esta desorganización de las finanzas públicas se observan en la convocatoria girada a los gobernadores de los estados por el ingeniero Alberto J. Pani, cuando fue Secretario de Hacienda y Crédito Público bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles.

(...)Produce indebidas sobre posiciones de impuestos que, al estorbar o, en algunos casos, impedir el desarrollo del comercio y de la industria y poner trabas, por tanto, al progreso nacional, mantiene el

¹³ Tello, Carlos. México 2003: ¿Qué federalismo?

monto de las recaudaciones fiscales muy debajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la República¹⁴

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias. primero mediante las Leyes de Clasificación de Rentas (1824-1868). Posteriormente con diversas tendencias asumidas y recomendadas por las tres reuniones denominada "Convenciones Nacionales Fiscales": 1925, 1933 y 1947, entre cuyos objetivos principales se puede señalar: la asignación o delimitación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, la búsqueda de bases para la unificación de los sistemas tributarios estatales y municipales y su coordinación con el sistema federal, la búsqueda de otorgar recursos suficientes a los distintos niveles de gobierno, entre otros. En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos.

Resulta interesante hacer referencia a la primera convención nacional fiscal porque de esta manera es posible tener una visión federal de la problemática ya muy antigua de las relaciones fiscales en México. Con el fin de ubicar el contexto en el que se desarrolla esta Convención realizada en 1925, y que constituye la primera reunión de asamblea que intentó solucionar los problemas de concurrencia fiscal y delimitación de campos impositivos originados en la Constitución de 1917, es necesario tomar en cuenta algunas características de esta época.

Prácticamente, en 1925 se está al fin de un período de graves perturbaciones sociales y desorganización económica en el que ni siquiera existían cuentas públicas de la hacienda local, mucho menos se podía esperar una política fiscal estructurada. Ya desde ese entonces, en las fuentes de ingresos públicos tenían poca importancia los impuestos; pero en esta época, en parte se explicaba por la poca actividad económica, y por otro lado, porque las fugas de los recaudadores de renta junto con los fondos y registros fiscales, sucedía cada vez que una de las facciones beligerantes tomaba la población. De esta manera, los ingresos públicos locales se basaban en la emisión de papel moneda y en los préstamos tanto del gobierno federal como de los particulares, estos últimos por lo regular tenían una carácter forzoso.

Ante tal panorama, los resultados de las dos primeras convenciones fueron limitados. Se logró básicamente que la federación se reservara el derecho de recaudar ciertos impuestos especiales que gravaban las grandes industrias, al tiempo en 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en parte de esta recaudación de impuestos especiales para resarcir su pérdida fiscal. De 1947 a 1979 los esfuerzos por armonizar el sistema tributario alcanzaron mejores resultados. En la tercera convención Nacional Fiscal se propuso un impuesto sobre las ventas para sustituir a los distintos tributos que existían

¹⁴ Pani, Alberto, J., La política hacendaria y la Revolución, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926, citado por Astudillo M., Marcela, "La distribución de los impuestos entre Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Textos Breves de economía. UNAM, Marzo de 2001.

sobre el comercio y la industria. Esto dio origen al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que entró en vigor el 1 de Enero de 1948.

No obstante, mientras que en el ámbito federal el ISIM sustituyó al impuesto sobre el timbre, en las entidades federativas no desapareció la tributación múltiple. Para solucionar este problema, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación en la administración de este tipo de tributo y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente, esto es, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio. Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados para coordinarse en la recaudación del ISIM, pues los impuestos al comercio y la industria eran una parte importante de sus ingresos.

Durante la década de los años sesenta, los estados se coordinaron más estrechamente con la federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de una mayor participación del ingreso recaudado (sobresalen el impuesto sobre la renta para causantes menores, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarrillos). Posteriormente, para incentivar a que el total de las entidades se coordinaran en el ISIM, en 1973 se incrementó la tasa del impuesto de 3 a 4%, y la participación a los estados se elevó de 40 a 45 por ciento de la recaudación generada en la localidad, al tiempo que se aseguró una tasa mínima de 20% para los municipios. Con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los convenios se logró en buena medida armonizar el sistema tributario.¹⁵

A pesar de sus avances, la participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo en el que, por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o sólo a aquellos en los que se efectuaba el consumo y, en el caso del ISIM, la participación se pagaba a la entidad en donde el contribuyente hubiera "percibido el ingreso". En ocasiones se invitaba a los estados a suspender o a no crear impuestos sobre ciertas materias a cambio de participaciones, con tasas tan variadas como 1% en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso; hasta 50% en el impuesto a la explotación de pesca, etcétera.

En la segunda mitad de los años setenta, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y aparecieron problemas en la administración tributaria. Además, los estados hicieron explícita su inconformidad ante la manera en que se distribuían los recursos federales asignables pues argumentaban que:

- a) la mayor parte de los ingresos se concentraban en unos cuantos estados

¹⁵ "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". Aguilar Villanueva Luis F, en Hernández Chávez, Alicia. ¿ Hacia un nuevo federalismo? FCE México 1996.

- b) se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar los ingresos que debían corresponder a otras;
- c) en las participaciones del ISIM existían diferencias en su distribución de acuerdo con la condición de los causantes – productor, consumidor o ambos- y de la entidad donde se percibía el ingreso;
- d) había continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, y
- e) se notaba una pérdida neta en el total de la recaudación.

Ante esta situación, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. Posteriormente se resolvió que en lugar de convenciones fiscales, debería establecerse el mecanismo de reuniones de secretarías de finanzas o tesoreros de los estados y funcionarios de la SHCP.

II.3 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

"Es el ordenamiento que establece la parte orgánica del sistema, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la Constitución y distribución de fondos, y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

La coordinación fiscal se instituye formalmente en un sistema creado por una ley federal, con el fin de compatibilizar las competencias federales y estatales en la materia, y además pretende:

- Disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva
- Establecer un reparto de competencias entre estos gobiernos en materia impositiva
- Buscar que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos." ¹⁶

II.3.1 ANTECEDENTES

El uso de las participaciones para distribuir los ingresos se fortaleció con el paso del tiempo, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones, las cuales normaron jurídicamente el uso de este sistema durante la segunda mitad del siglo XX.

¹⁶ Ayala Espino José. "Economía del Sector público mexicano" Grupo Editorial Esfinge. Segunda Edición, Junio 2001.

Cabe aclarar que durante estos años no ha habido reformas constitucionales relativas a la distribución de impuestos; sin embargo el gobierno federal terminó de apropiarse de las fuentes impositivas de mayor importancia.

LAS LEYES DE COORDINACIÓN FISCAL.

Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades Federativas de 1948.

Como su nombre lo indica, el objetivo de esta ley era únicamente regular el pago de las participaciones, pues su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables. Esta ley surge como respuesta a lo que se consideraba uno de los obstáculos más serios al sistema de participaciones que era el continuo retraso del gobierno federal para pagarlas. En el proyecto de esta ley se señalaba que su objetivo era exclusivamente uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

Esta ley abarca un campo mayor que la anterior; sin embargo no toca el problema que para entonces era muy grave o sea la falta de uniformidad de los criterios de distribución de las participaciones y mucho menos contempla la posibilidad de que la coordinación de los sistemas federal, estatal y municipales efectúe bajo esquemas diferentes al de las participaciones; de ahí que el proceso descrito anteriormente continuará durante todo el tiempo que estuvo vigente esta ley. Durante 26 años esta ley rigió el sistema de distribución de los ingresos entre Federación, estados y municipios y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979.

El contenido de este ordenamiento puede dividirse en tres aspectos:

- a) Se protegía al comercio interestatal, por lo que se reglamentaba la facultad del Congreso para impedir que se restringiera(fracción IX del artículo 73 institucional) y se señalaban las restricciones indebidas a este comercio. En el primer artículo de esta ley se señala que se consideran actos que establecen restricciones indebidas al comercio de estado a estado, además de la expedición por los estados de leyes o decretos que determinen gravámenes alcabalariorios o procedimientos de esta índole para su cobro. Asimismo, se considera como una restricción indebida al comercio interestatal:

(...) al establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en leyes locales.

- b) La creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, cuya función era proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federales y locales.
- c) La formulación de estudios para identificar las disposiciones estatales contrarias a la Constitución, con la finalidad de presentar un programa de soluciones.

II.3.2 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1980 Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Al periodo comprendido entre 1973 y 1979 se le ha denominado "La Coordinación General" debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y la federación, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida de la suspensión o no gravación en materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación con todos los Estados en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Al mismo tiempo se fueron desarrollando sistemas de coordinación en otros impuestos federales, tales como el impuesto sobre la renta, en materia del ingreso global de las empresas de causantes menores, e intermedios y bases especiales de tributación: el impuesto federal sobre embasamiento de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.

En conclusión, las características del sistema fiscal estaban determinadas por las transformaciones del esquema de participaciones, en el cual el pago de dichas participaciones a Entidades Federativas y municipios estaba determinada como un porcentaje del monto total del rendimiento del impuesto federal respectivo, recaudado en la entidad federativa, lo cual dificultaba el cálculo, la liquidación y el pago de participaciones. Además la federación pagaba directamente a los municipios bajo criterios dictados por las legislaturas locales de cada entidad Federativa, mismos que eran diferentes para cada uno de los impuestos participables, lo que en algunos casos provocaba conflictos financieros por errores u omisiones.

Ya en 1976 se señala la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, "en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos,

etcétera".¹⁷ Ello se cumple con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma, cuya propuesta fue presentada por el Ejecutivo en 1978.

Se establece como objeto de la Ley¹⁸:

- Coordinar el sistema Fiscal de la Federación con los Estados y municipios y el distrito Federal
- Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales
- Fijar las reglas de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su coordinación y funcionamiento.

Puede decirse que ésta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios. En 1979 si bien predominaba el sistema de participaciones como mecanismo de distribución de los impuestos entre Federación, estados y municipios, había ciertos gravámenes cuya participación estaba condicionada a que los estados se comprometieran a no establecer o suspender impuestos en ciertas materias. Este sistema se caracterizaba porque no había uniformidad en el método de distribución; así, en algunos impuestos se otorgaba participación solo a ciertos estados. Las tasas de participación y los procedimientos de distribución variaban según el impuesto.

La coordinación fiscal surge entonces ante la necesidad de armonizar el Sistema Fiscal Nacional, de simplificar la carga tributaria nacional, así como para resarcir a las entidades federativas la pérdida económica por haber suspendido algunos gravámenes, lo que fue suscrito en el Convenio de Adhesión que celebraron las entidades federativas con la federación; " con lo cual fue posible establecer un Sistema de Participaciones como mecanismo resarcitorio a los estados y municipios de ingresos que dejaron de percibir por su adhesión al sistema" (Flores y caballero, 1996:156)

De esta manera el sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) surge en 1980, teniendo como objetivo principal tal como lo establece el propio convenio de Adhesión: que " el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia"

¹⁷ Carlos Tello, "Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972-1976)", Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 1976. citado por Colmenares Páramo, David. " Retos del Federalismo fiscal" (Comercio Exterior) Vol 49 Núm. 5. México, Mayo de 1999. Banco de Comercio Exterior.

¹⁸ Artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal 2003.

La estructura de la ley estableció lo siguiente¹⁹:

- En su capítulo primero, se define lo referente a las participaciones de los Estados, Municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales.
- El Capítulo segundo atiende lo referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre Federación y las entidades Federativas;
- El Capítulo tercero trata lo referente a la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación;
- El Capítulo cuarto establece la conformación de los Órganos del sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y
- El Capítulo quinto atiende lo relacionado con las aportaciones que la Federación hace a entidades Federativas y municipios.

En la ley de Coordinación fiscal se establece que las entidades que deseen integrarse al sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deben firmar el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio, que deben aprobar las legislaturas de los estados, incluye todos los ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos. Lo anterior supone que la entidad que decida no integrarse al sistema Nacional de Coordinación Fiscal solo podrá participar de los impuestos especiales²⁰ reservados constitucionalmente para la federación.

Con la firma de estos convenios, los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria (ya que en dicho convenio de adhesión, para cada estado, se anexo un documento donde se enumeran los impuestos estatales que ya sea total o parcialmente quedarán suspendidos mientras se permanezca adherido al Sistema Nacional de Coordinación fiscal) y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.

La ley determina a su vez, en el artículo 10, que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación; en éste último caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5º. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, pero resulta que al entrar en vigor el impuesto al valor agregado la federación derogó varios de dichos impuestos, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto.

En la práctica, estos convenios incluyeron varios anexos (hasta cinco con algunos estados) referentes a diversas materias, entre las que destaca el acuerdo para tomar 1979 como año base para calcular los

¹⁹ Para ahondar un poco más acerca de la estructura de la LCF ver Anexo A.: "Esquema general de la Ley de Coordinación Fiscal"

²⁰ En el artículo 73, fracción XXIX, inciso g, establece que las entidades federativas participarán, en el rendimiento de contribuciones especiales (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza), en la proporción que la ley secundaria determine; asimismo, señala que las legislaturas locales fijarán el porcentaje de los municipios con base en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

porcentajes de participaciones federales a las entidades federativas, por la suspensión de impuestos estatales; en otro anexo los estados aceptan abstenerse de gravar las actividades agropecuarias, la pesca y los alimentos. Los convenios celebrados con los estados productores de petróleo tienen un anexo más para que las participaciones sean proporcionales a la producción de este energético en cada estado. Así, mediante estos anexos se acuerdan situaciones específicas, con lo que se hacen las adaptaciones necesarias en la administración tributaria.

De acuerdo con esta ley, los estados contraen la obligación de entregar a sus municipios como mínimo 20% de las participaciones federales que obtengan, con lo cual se suprime la relación directa entre la federación y los municipios.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a los estados a colaborar en la administración de los ingresos federales. Este compromiso se asume por separado mediante un Convenio de Colaboración Administrativa. En este convenio se establece una serie de funciones que los estados y municipios deben realizar en relación con el registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos ingresos o "incentivos económicos". Éstos aceptan llevar a cabo programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. La federación, en cambio, asume la responsabilidad de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en los estados.

Con base en estos convenios los estados administran el IVA, el Impuesto sobre Uso y la Tenencia de Vehículos y los diversos impuestos federales que deben pagar los contribuyentes menores, el Impuesto sobre la Renta y los dedicados a la agricultura, la ganadería y a la pesca, sujetos a bases especiales de tributación.

La Ley de Coordinación Fiscal también considera la existencia de diversos organismos intergubernamentales para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los más importantes son: la Reunión Nacional de Funcionarios fiscales, la Comisión permanente de Funcionarios Fiscales, la junta de Coordinación Fiscal y el instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La integran el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los responsables de los órganos hacendarios de cada entidad federativa, quienes analizan los avances y desviaciones del SNCF, al tiempo que proponen modificaciones. Estas propuestas se turnan a las autoridades competentes para su aprobación ulterior. Hay una Reunión Nacional cuando menos una vez al año.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales vigila el cumplimiento de los lineamientos establecidos en las políticas fiscales. Se forma con un representante de la SHCP y representantes de ocho entidades federativas, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional:

- 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.

La Junta de Coordinación Fiscal, creada en 1990, es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones estipuladas en la ley de Coordinación Fiscal. Se integra con representantes de la SHCP y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El INDETEC es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 1973; realiza estudios sobre el SNCF, la legislación fiscal y la administración de los tributos en la federación y los estados. Además ofrece consultoría técnica y promueve el desarrollo de las haciendas estatales municipales, capacitando a los técnicos y funcionarios fiscales.

CAPÍTULO III
CRITERIOS DE
ASIGNACIÓN DE
RECURSOS
ESTABLECIDOS EN LA
LEY DE COORDINACIÓN
FISCAL

En el presente Capítulo, las relaciones que toman mayor relevancia, de acuerdo a los fines que se persiguen, son las relaciones entre la Federación y los Estados en materia fiscal: Participaciones en parte de los impuestos federales y Aportaciones federales. Aun cuando a ellas se suma el gasto que directamente ejerce la federación (el gobierno federal y los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal) hacia los estados así como las actividades que llevan a cabo la Banca de desarrollo, en particular el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos²¹; estas relaciones no se abarcaran dentro del estudio, no por minimizar su importancia, sino por que el objetivo planteado es el estudio de los criterios que quedan establecidos dentro de la ley de Coordinación Fiscal.

De esta forma, este capítulo se realiza utilizando como instrumento de apoyo la información publicada en los diferentes órganos de difusión del gobierno federal, principalmente aquellos publicados por el INEGI; así como bases de datos como la de @regional, y los datos de los anexos a los Informes del gobierno en curso para los años 2002 y 2003.

III.1 "PARTICIPACIONES EN PARTE DE LOS IMPUESTOS FEDERALES "

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el sistema de Participaciones es la parte total del mismo, por ello algunos autores lo llaman la columna vertebral del Sistema. Mediante el Sistema de Participaciones el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

El elemento medular en el Sistema de Participaciones es la Recaudación Federal Participable (RFP), llamada anteriormente Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos (ITAF)²², ésta ha sufrido varios cambios en cuanto a los elementos que la constituyen, al irse adecuando a modificaciones del sistema tributario. Sobre la RFP se aplican porcentajes para la integración de los fondos por medio de los cuales se distribuyen las participaciones. Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gobierno federal.

Actualmente la LCF la define como la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, con los derechos adicional y extraordinario sobre la extracción de petróleo, con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves), con el impuesto sobre automóviles nuevos

²¹ Tello, Carlos. Gasto en los Estados. 2003

en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de la LCF²², con los incentivos económicos establecidos en los convenios de colaboración administrativa, con las participaciones sobre impuesto especial sobre producción y servicios, con las participaciones sobre rifas, sorteos y loterías y con la participación del 80% del pago de los contribuyentes del comercio informal registrados en el RFC por acción fiscalizadora del municipio.

Desde la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal han existido tres fondos que acumulan las cantidades asignables: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal(FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo éste y el FFM han quedado vigentes.

El eje del Sistema de Distribución de Participaciones ha sido el FGP, que desde 1980 ha tenido una evolución interesante, no sólo porque incrementó su monto respecto de la RFP sino también por su fórmula de distribución hacia los estados.

El Fondo General de Participaciones representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Inicialmente, el sistema de participaciones se constituyó bajo el principio de resarcimiento, es decir, de garantizar a las entidades federativas durante los años 1980, 1981 y 1982, que las participaciones que les correspondieran, derivadas del Fondo General, serían superiores en monto y tendencia a las obtenidas por la entidad en 1977, 1978 y 1979, por concepto de participaciones, incluyendo las municipales pagadas por la Federación, y los impuestos estatales y municipales que debían suspender su cobro o derogar.

De esta manera, en 1980, el FGP reunió el 13% de los ingresos federales participables porcentaje que se incrementó a 16.89% con las proporciones de ingresos que las entidades dejaron de percibir al firmar los anexos del Convenio de Adhesión. Con la firma de un nuevo Convenio de Adhesión en 1982, el coeficiente de integración de dicho fondo se hizo "dual", pues además del coeficiente general se incluyó un porcentaje adicional (0.5% de la recaudación federal participable) para el caso especial de las entidades federativas que se habían coordinado con la federación en materia de derechos, manteniendo este tipo de coordinación un carácter opcional, donde las entidades pueden coordinarse o no, sin que por ello pierdan su adhesión al SNCF.

²² Recaudación de todos los impuestos federales más recargos sobre dichos impuestos, menos devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones, 1% sobre impuesto general sobre exportaciones de petróleo crudo, gas natural y su derivados y 2% en las demás exportaciones.

²³ El Artículo 3-A dice a la letra "Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley."

En el año de 1983 se reformó la LCF, lo cual según el Maestro Miguel Ortiz Ruiz , modificó el porcentaje de integración del Fondo General, puesto que los Estados y municipios dejaron de cobrar las actividades realizadas por los profesionistas gravadas por el IVA, acción que representó pérdida para las entidades y municipios, por lo que la Federación resarcó dicha pérdida, al adicionar el 0.03% aproximadamente en el tanto por ciento de constitución del Fondo General. Adicional e este porcentaje fue el 0.02% de los ingresos participables de la Federación, que se integró al Fondo General por compensación por las pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales. Así, en 1983, las entidades coordinadas en materia de derechos alcanzaron 17.48%, y las no coordinadas 16.98%. estos porcentajes permanecieron constantes hasta 1987.

Los criterios de distribución así establecidos perpetuaron las altas participaciones a estados productores de petróleo como consecuencia de la garantía que la Ley de 1980 concedía a los estados de recibir por lo menos lo que el año anterior lo cual daba a los estados productores de petróleo un trato privilegiado en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de petróleo que se reflejaba en el per cápita de participaciones y las ineficiencias de ahí derivadas. Esto como resultado de que en 1978 se registró un precio transitoriamente alto del petróleo, por lo que el esquema centrado en dicho año implicó una participación elevada para los estados productores de petróleo en detrimento de los demás ello aunado a la no corrección de tal distorsión en el sistema vigente a partir de 1980.

Por otra parte, dada la estrecha vinculación en ese momento del Fondo General de Participaciones (FGP) con la recaudación de las entidades federativas para la distribución, el esquema diseñado para incentivar la recaudación estatal implicó también un sesgo a favor de los estados con alta capacidad tributaria; es decir, aquéllos con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados y con mejor capacidad y tecnología administrativa. En consecuencia, dicho esquema iba en detrimento de los estados con ingresos más limitados, con un sector primario de consideración y con mayores necesidades de bienes y servicios públicos básicos, originando, por tanto, un patrón no equitativo de distribución de participaciones.

Por eso es muy importante la creación, en forma permanente, del Fondo Financiero Complementario (FFC), conformado por un 3.5% del FGP y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo Fondo. Éste se distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General de Participaciones y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones²⁴. Cabe resaltar, sin embargo, que el impacto redistributivo era sumamente modesto, a juzgar por el monto comprendido en el FFC y ante la magnitud de las desigualdades económicas de los

²⁴ SHCP, Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, México, 1978. Colmenares Páramo David, [1999]

estados. Los cambios de 1990 -en particular el criterio de distribución de una proporción del FGP en términos per cápita- provocó la desaparición de este fondo.

Como complemento al FGP y con el objetivo de fortalecer las finanzas municipales se creó, en 1981, el Fondo de Fomento Municipal. Inicialmente el FFM se conformó con 96.7%²⁵ de 95% de la recaudación del derechos adicional sobre hidrocarburos, y por un ingreso adicional de 3% del impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la actualidad el Fondo de Fomento Municipal se integra con 0.56% de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.²⁶ El 67% del FFM se distribuye entre los municipios de los estados coordinados con la federación en materia de derechos; el restante 33% se distribuye entre todos los municipios, coordinados o no.

Es importante recalcar la importancia de que las entidades y municipios estén coordinados en derechos, puesto que ello implica obtener una parte importante de recursos por el Fondo de Fomento Municipal (actualmente las entidades coordinadas tienen derecho al 100% de dichos ingresos, y aquellas que no lo estén solo participan del 16.8% de ellos), lo cual se establece en la LCF como condición para que éstos reciban dichos recursos.

En 1987 se creó la reserva de contingencia que en su inicio se integra con el 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación, para garantizar que el crecimiento de las participaciones federales en las entidades sea al menos igual al de la recaudación federal participable.

La diferencia entre la fórmula aplicada en el periodo 1980-1983 y la del periodo 1984-1987 se refiere a los años que se consideran en la fórmula, ya que en el año 1984 los años a que se refiere la fórmula son 2º, 3º y 4º anteriores a aquel al que se realiza el cálculo, mientras que en periodo anterior la Ley se refiere a los años 1º, 2º y 3º años anteriores al del cálculo.

Durante 1988 y 1989 se utilizó un nuevo esquema distributivo con el objeto de promover una mayor eficiencia administrativa en la recaudación del IVA: De esta manera, el FGP constó de dos partes. La primera incluía un componente dinámico, equivalente al 30% de la recaudación del IVA en la entidad. La segunda, un fondo ajustado, el cual se integraba con un porcentaje fijo de 13.09% del total de la recaudación federal participable, que no incluía el 30% de la recaudación local del IVA. En 1989 el coeficiente de integración del FGP sumó 17.50% de la RFP, y se eliminó el medio punto porcentual para las entidades coordinadas en materia de derechos.

²⁵ El 3.3% restante se entregaba directamente a los municipios donde se localizaban las aduanas fronterizas y marítimas en que se realizaba el comercio.

²⁶ Los montos asignados a municipios por conceptos diferentes al FFM se han multiplicado: se transfiere el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios donde se realiza la exportación de este producto, y el 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realiza comercio.

Esta reforma, además de proveer de liquidez inmediata a los estados, acrecentó los problemas de inequidad ya que el intento de 1987 y 1988 del fondo ajustado no funcionó porque el sistema de administración del IVA compartido entre las entidades, el Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generó ineficiencias en términos de control de la recaudación, así como de aprovechamiento óptimo de su potencial recaudatorio, que en 1989 se encontraba en un nivel muy inferior al de 1980, cuando entró en operación. Bajo este sistema se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno.

"el sistema anterior y la eficiencia recaudatoria eran antitéticos, porque la mayor recaudación que podía lograr una entidad se transformaba en su mayor parte en recaudación o participaciones que beneficiaban a otros, y porque bastaba que una o dos de las entidades en que se concentraba más de 60% de la recaudación que, sin motivación directa para recaudar, flaquearan en su ánimo administrativo, y era fácil que así sucediera, para que el conjunto de estados y la federación misma se vieran perjudicados en sus ingresos".²⁷

Para los contribuyentes tampoco era fácil porque eran 32 autoridades a las que acudían en materia de consulta, interpretación y aplicación de la ley: un contribuyente con una resolución desfavorable por parte de una entidad, podía plantearle su solicitud a otra, a cambio de modificar su domicilio, o podía acudir ante la federación. Sin embargo, el contribuyente era auditado, requerido, multado y normado por dos autoridades diferentes. Se presentaron casos de corrupción con las devoluciones, etcétera.

En suma, esta falla de concepción del sistema desalentaba a las entidades que habían realizado un esfuerzo administrativo importante y generó graves distorsiones en términos de equidad. Por ello se decidió cambiar este sistema agotado por el de una administración centralizada del impuesto, que se compensaría con la descentralización de otras facultades, como la de fiscalización, que permitirían hacer más eficiente la coordinación administrativa global y más equitativo el Sistema de Distribución de Participaciones.

Ello se empieza a subsanar en 1989, cuando la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide que a partir de 1990 la recaudación del IVA se centralice normativamente en el gobierno federal, determinándose de nueva cuenta al Fondo General con base en una RFP integrada en términos netos.

En este año se presentan dos cambios que alteran el porcentaje de la RFP que integran el Fondo General. Por una parte, los recursos por coordinación en derechos se separan de este Fondo para distribuirse en forma independiente (Fondo por Coordinación en derechos), con lo que se pasó al 17.232149% de la RFP; por otro lado, los recursos que conforman el Fondo Financiero Complementario (1.028121% de la RFP) se adicionan al FGP, pasando con ello a representar el 18.260270% de la RFP.

²⁷ Pedro Aspe, en Memoria de la XXIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chihuahua, junio de 1992. Colmenares Páramo David, [1999]

De esta manera, la distribución de las participaciones, se lleva a cabo de la siguiente manera: la mitad de ellas a través de nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que mas ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada a favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad de moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA. Esto es, se modifica el FGP, dividiéndolo en dos fracciones iguales: una con base en el criterio poblacional y otra en relación con los impuestos asignables, excluyendo al IVA; las cuales se igualarían paulatinamente en cuatro años.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo en el periodo de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.

III.1.1 LA FÓRMULA ACTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES

De esta manera, resultó urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad.

Para el ejercicio fiscal 1991 a este fondo se le adiciona el 50% del monto con que se integraba la reserva de contingencia (0.25%), pasando con ello a representar el 18.51% de la RFP; por otra parte, se contempló una compensación para los estados.²⁸

El Fondo de Fomento Municipal hasta 1990 se distribuyó bajo los mismos criterios del Fondo Financiero Complementario. A partir de 1991 se calcula su distribución en función de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos impuestos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente: 30% se destinaría a formar un FFM para todos los estados, y 70% correspondería a los estados coordinados con la federación en materia de derechos.

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal vigente para dicho ejercicio se establece que además de los recursos con que se integra el Fondo General de Participaciones, deben considerarse como parte de él (no obstante el tener un procedimiento de integración y de distribución independientes) los ingresos por la Coordinación en Derechos (0.5% de la RFP) y la actualización de los incentivos económicos que le

²⁸ La reserva de contingencia se integra, desde 1991, con el 25% de la recaudación federal participable y su propósito es garantizar que las participaciones a los estados (FGP más FFM) crezcan cuando menos en un porcentaje similar a la tasas de crecimiento de la

correspondieron en 1989 por Bases Especiales de Tributación²⁹. O sea, que a partir del ejercicio fiscal 1991, el Fondo General de Participaciones se integra por tres elementos: un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable, más el 0.5% de la RFP por la coordinación en derechos, y la actualización del 80% del impuesto recaudado en 1989 por los estados, por concepto de bases Especiales de Tributación.

No obstante que en la Ley de Coordinación del 1 de enero de 1990 vigente establecía un sistema de participaciones que debería de entrar en vigor el primero de enero de 1991, en la Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y reforma otras leyes federales, del 26 de diciembre de 1990 se estable una nueva forma transitoria para la distribución del Fondo General de Participaciones para el periodo 1991-1993 y para 1994 de manera definitiva, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Composición del Fondo General de Participaciones (%)

	1991	1992	1993	1994
Primera parte (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte (asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte (inversa per cápita del FGP)	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: *Evolución del sistema nacional de coordinación Fiscal en México*, México, SHCP, febrero de 1994

En ella se establece que el Fondo General a partir de 1994 en adelante, se distribuirá de la siguiente manera:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, esto es, el total de la población del país es igual al 100% y se ve que porcentaje de ese total representa la población de cada estado, el resultado se aplica al total de esta primera parte en que se divide el Fondo.
- II. El 45.17%, en los términos del art. 3º de esta Ley. Se distribuye en función del crecimiento de la recaudación de los impuestos asignables que se logra en cada entidad federativa, premiando a las entidades que presentan mayor dinamismo en la generación de estos impuestos. Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos³⁰.

recaudación federal participable en el último año. La reserva de compensación, por su parte, tiene como objetivo resarcir a los estados que resultaron afectados por el cambio en la fórmula de participaciones.

²⁹ Este monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, es decir, aplicando el Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en que se efectúe la distribución. Dicho monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente en la proporción en que cada entidad participó del total del incentivo de Bases Especiales de Tributación en 1989.

³⁰ gasolina, diesel, gas para uso automotriz, cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados

- III. El tercer componente, esto es, el 9.66% restante, lo representa un criterio compensatorio que la federación ha ideado para redistribuir aún más el ingreso entre estados que no tienen mucha población o que no tienen mucho consumo de los impuestos asignables, quienes gozarán de mayor compensación. Luego, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad; éstas son resultado de la suma de participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

Con ello el objetivo es permitir que algunas entidades alcancen mayores participaciones a expensas de los montos percibidos por aquellas entidades con altas participaciones por habitante.

La distribución del monto de participaciones se puede expresar en la ecuación siguiente:

$$FGP_i^i = FGPI_i^i + FGPII_i^i + FGPIII_i^i$$

Donde :

FGP_i^i = Monto total de participaciones correspondientes a la entidad i, en las tres partes del FGP

$FGPI_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i, en la primera parte del FGP

$FGPII_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i, en la segunda parte del FGP

$FGPIII_i^i$ = Cantidad de participaciones que corresponden a la entidad i, en la tercera parte del FGP

Sumándole a dichos recursos los correspondientes a las entidades por Coordinación en Derechos (establecida desde 1990) y Bases especiales de Tributación, la distribución quedaría como sigue:

$$FGP_i^i = FGPI_i^i + FGPII_i^i + FGPIII_i^i + CD_i^i + BET_i^i$$

La distribución del Fondo por coordinación en Derechos, se distribuye por medio del coeficiente efectivo³¹ del fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio que se calcula. Los recursos derivados de las Bases Especiales de Tributación, se distribuyen a partir del monto que les correspondió por este concepto en 1989, aplicándole a dichos recursos la inflación.

En 1991, como ya se dijo, se crearon dos reservas diferentes: la reserva de contingencia y la reserva de compensación. La primera estaba constituida por el 0.25% de la RFP de cada ejercicio. Su distribución está en función del coeficiente de participación efectivo³² de la entidad empezando del menor al mayor, hasta agotarse. De la reserva de contingencia los estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones de éstos, del total de participaciones a la Entidad.

³¹ Este se obtiene dividiendo el monto correspondiente a la suma de las tres partes del fondo general de participaciones, que le correspondió a cada entidad entre el monto total de integración del Fondo General.

La segunda reserva se distribuye a aquellas entidades que salen afectadas por el cambio en la fórmula. Esta se forma con los remanentes que se tienen de la participación del 0.5% de la RFP para estados coordinados en derechos y 70% que se distribuye del Fondo de Fomento Municipal a los estados coordinados en derechos. El monto en que la Entidad Federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieren correspondido de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la Entidad en el año que corresponda. La distribución de la Reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada, hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

Es importante destacar, que actualmente todos los estados están coordinados con la Federación en Materia de derechos, lo que origina que la Reserva de Compensación carezca de recursos.

En la actualidad la distribución del Fondo General de Participaciones es igual a la de 1991.

En el año 1994 la integración del Fondo General presentó como único cambio el incremento en el Fondo por Coordinación en Derechos que fue del 0.5% al 1.0% de la RFP.

La fórmula del FGP, si bien acordada no quiere decir que sea incuestionable, al distribuir el 45.17% de la Recaudación Federal Participable en proporción directa al número de habitantes de cada estado, si bien, esto implica favorecer el **criterio de equidad** al distribuir recursos de los estados con mayor recaudación per cápita a los estados que participan con una menor recaudación, sin embargo, una distribución per cápita presupone que la necesidad de servicios públicos del habitante del estado i es la misma que la del poblador del estado j, amén de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en dos entidades federativas diferentes, es decir, que este criterio no sólo considera la homogeneidad en necesidades de servicios públicos interestatales, sino también una homogeneidad interestatal en la capacidad para proveerlos.

El otro monto, equivalente al 45.17% se reparte según el **criterio de eficiencia**: más para los estados cuya recaudación de impuestos asignables esté por arriba de la media nacional y consecuentemente menor en aquellos que no alcancen dicho límite. Este esquema favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial. Este mecanismo se considera como de "suma cero" y se considera "óptimo" si tomamos en cuenta que todas las entidades son homogéneas. Naturalmente esto no se cumple. Por otro lado, los cambios en la fórmula de participaciones han arrastrado consigo errores del esquema

³² El coeficiente de participación efectiva será el que resulte de dividir las participaciones (FGP+FFM) efectivamente percibidas por la entidad, entre el total de participaciones pagadas en un ejercicio por los mismos conceptos.

anterior (por ejemplo, la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo y las consecuentes ineficiencias económicas que esto provoca³³.)

Para el ejercicio de 1996, las reformas a la Ley de Coordinación fiscal modifica el Sistema de Participaciones al adicionar el artículo 3-A a dicha Ley, estableciendo que: "las entidades federativas adheridas al SNCF, participarán por el 20% de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), por la realización de los actos o actividades gravados con dichos impuestos sobre bienes de: cerveza y bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L, alcohol y bebidas alcohólicas, y del 8% tratándose de tabacos labrados³⁴, de donde, por disposición expresa del mismo artículo de la citada Ley, los municipios recibirán el 20% de la participación que le corresponda al estado.

Quedando por tanto, la Recaudación Federal Participable definida en los siguientes términos:

$RFP = RTI + DEPM - (Inc + STUV + IEPS)$, donde:

RFP = Recaudación Federal Participable.

RTI = Recaudación total de impuestos.

DEPM= Derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Inc = Incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa.

ISTUV = Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos.

IEPS = Impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas.

Por lo tanto, además de las deducciones ya antes consideradas, se incluyen los incentivos establecidos de los convenios de colaboración administrativa y la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios.

El Fondo General de Participaciones, según lo establecido en el Artículo 2° de la LCF a su vez, se incrementó del 18.51 al 20% de la RFP que obtenga la Federación en un ejercicio, al suceder esto, de igual forma se incrementa, a 20% lo que perciben las administraciones municipales de lo que reciben las entidades federativas, lo que repercute en su fortalecimiento económico.

Dentro de las mismas reformas hechas en el año de 1996, el Fondo de Fomento Municipal aun cuando se seguirá conformando con el 1% de la RFP, se modifican los criterios de distribución en los siguientes términos: del monto equivalente al 1% de la RFP, 16.8% se destinará directamente a la conformación de

³³ El caso paradigmático es Tabasco, cuya participación per cápita es sumamente alta.

³⁴ También se establece que los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado en cuestión.

dicho fondo y se distribuirá entre todas las entidades federativas, y el 83.2 restante se utilizará para incrementarlo. Esto último sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, es decir, que no mantengan en vigor derechos estatales y municipales por licencias, concesiones, permisos o autorizaciones relacionadas con actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.³⁵ Actualmente todas las entidades están coordinadas

El FFM se distribuye mediante el coeficiente que resulte de aplicar la fórmula que señala el artículo 2º -A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo en el mismo año se incrementa la aportación federal del 10 al 25% para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen puentes de peaje operados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta participación no podrá exceder 25% de los ingresos que se obtengan por la operación de dicho puentes.

Por otra parte se elimina la exclusividad de la Federación para gravar los servicios de hospedaje convirtiendo a éste en un impuesto local y un instrumento fiscal para promover el turismo. También, se deroga la Ley del impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, convirtiéndolo en otro instrumento local de política fiscal. Asimismo, se habilita a los estados para establecer derechos en los casos de licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios.

Acerca del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, la entidades federativas podrán imponer tasas locales adicionales a partir de 1997.

Se crea una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la RFP de cada ejercicio. El 90% de la reserva será distribuido mensualmente y el 10 restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, mismo que se utilizará para asegurar el principio de resarcimiento.³⁶ Por su parte los mecanismos de distribución de dicha reserva se mantienen sin modificaciones.

De lo tratado hasta aquí, se desprende que el resultado de la nueva fórmula de distribución de las participaciones, la cual se basa principalmente en el número de habitantes y en el consumo de ciertos bienes como cerveza y tabaco, significó para varias entidades un aumento de sus participaciones, pero a costa de reducir las o bien de limitar el incremento a otras. Así, los ingresos de los estados relativamente más pobres se están incrementando con recursos de otras entidades federativas.

³⁵ Existen otros montos asignados a los municipios por conceptos diferentes al FFM: se transfiere el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios donde se realiza la exportación de este producto, y el 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realiza comercio.

³⁶ Bajo este principio, el 10% de la reserva de contingencia se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la RFP del año respecto a 1990, año en que entró en vigor el actual sistema de coordinación fiscal.

Por ello siguen demandando un nuevo esquema que sea más sencillo y beneficie a todas ellas, asunto que resulta poco viable, puesto que se establece un solo esquema para todas, y no específicamente para cada una de ellas.

Es preciso decir ante ello, que el proceso de modificaciones a la fórmula de participaciones no es un proceso fácil, puesto que antes de hacer una propuesta hay que considerar el número de entidades que saldrán beneficiadas, procurando que sea el mayor, y por otro lado considerar que los recursos son limitados, y por ello se limita el proponer aumentos que puedan dañar las finanzas públicas. Así también, no se han considerado las características de cada entidad, dado que existe heterogeneidad económica y social en las entidades federativas, que hace que difieran los recursos que obtienen una entidad y otra.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado, 2003

Distribución porcentual de las participaciones Federales al Estado y los Municipios.

Concepto	Estado	Municipio	Total	Base
Fondo General de Participaciones	16.0%	4.0%	20.0%	Recaudación Federal Participable
Fondo de Fomento Municipal	0.0%	1.0%	1.0%	Recaudación Federal Participable
Fondo de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	16.0%	4.0%	20.0%	Recaudación del IEPS
- Cerveza	16.0%	4.0%	20.0%	-
- Bebidas alcohólicas	6.4%	1.6%	8.0%	-
- tabaco				
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	80.0%	20.0%	100%	Recaudación del ISTUV
Impuesto sobre automóviles Nuevos	80.0%	20.0%	100%	Recaudación del ISAN
Participaciones Directas a Municipios	0.0%	0.136%	0.136%	RFP
- Importación y Exportación de Petróleo.	0.0%	3.17%	3.17%	Recaudación de derecho Adicional sobre Extracción de petróleo ^{af}

^aParticipan los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida de México de dichos productos.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2, 2a, 3, 3a, 3b y 6. Tomado de Amieva –Huerta Juan. * *Temas Selectos de Finanzas públicas* y revisión personal con la LCF del año 2003.

III.1.1.1 FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES FONDOS DE PARTICIPACIONES

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

PRIMERA PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

FÓRMULA:

$$\left(\frac{\text{Población de la entidad}}{\text{Población Nacional}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

2ª PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

FÓRMULA:

$$\left(\frac{\left(\frac{\text{Coeficiente de participación de la 2a parte del FGP del año inmediato anterior}}{\text{Impuestos asignables de dos años anteriores}} \times \frac{\text{Impuestos asignables del año inmediato anterior}}{\text{Impuestos asignables de dos años anteriores}} \right)}{\text{Impuestos asignables de dos años anteriores}} \right) = \text{Coeficiente preliminar}$$

$$\left(\frac{\text{Coeficiente preliminar}}{\text{suma de Coeficientes preliminares de las 32 entidades federativas}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

3ª PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

FÓRMULA:

$$\left(\frac{\text{Población}}{\text{Suma de la 1a. y 2a parte del FGP}} \right) = \text{Inversa per cápita}$$

$$\left(\frac{\text{Inversa per cápita}}{\text{Suma de inversas per cápitas}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

Los coeficientes de distribución obtenidos en cada una de las tres partes del FGP se aplicarán sobre el monto obtenido después de aplicar el factor distribución del FGP (20%) a la Recaudación federal.

COORDINACIÓN EN DERECHOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

FÓRMULA:

$$\left(\frac{\text{Participación de la entidad en la 1a, 2a, 3a. partes del FGP}}{\text{Total de participaciones a nivel nacional de las tres partes del FGP}} \right) 100 = \text{Coeficiente Efectivo}$$

El coeficiente efectivo obtenido de la fórmula para la coordinación en derechos del FGP será aplicado al monto obtenido después de aplicar el factor por la coordinación (1%) a la Recaudación Federal.

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM)

FÓRMULA:

$$\left(\frac{\text{Coeficiente de distribución del FFM del año inmediato anterior} \times \text{Recaudación del predial y derechos de agua del año inmediato anterior}}{\text{Recaudación del impuesto predial y derechos de agua de dos años anteriores}} \right) = \text{Coeficiente preliminar}$$

$$\left(\frac{\text{Coeficiente preliminar}}{\text{Suma de los coeficientes preliminares de las 32 entidades}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido de aplicar la fórmula para distribuir los recursos del Fondo de Fomento Municipal se aplica sobre la cantidad que resulta de aplicar el factor (1%) que corresponde a tal fondo de la RFP. Distribuyéndose posteriormente en la siguiente forma:

- El 16.8 % se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- El 83.2 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

FÓRMULA PARA OBTENER LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 20% DE LA RECAUDACIÓN DE CERVEZA:

$$\left(\frac{\text{Enajenación de cerveza en la entidad}}{\text{Suma de la enajenación de cerveza de todas las entidades}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido para distribuir el 20% de la recaudación de cerveza se aplica sobre el monto que resulta de aplicar tal factor a la recaudación total de cerveza para el año en el cual se haga el cálculo.

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 20% DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:

$$\left(\frac{\text{Enajenación de bebidas alcohólicas en la entidad}}{\text{Suma de la enajenación de bebidas alcohólicas de todas las entidades}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido para distribuir el 20% de la recaudación de bebidas alcohólicas se aplica sobre el monto que resulta de aplicar tal factor a la recaudación total de bebidas alcohólicas para el año en el cual se haga el cálculo.

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 8% DE LA RECAUDACIÓN DE TABACOS LABRADOS:

$$\left(\frac{\text{Enajenación de tabacos labrados en la entidad}}{\text{Suma de la enajenación de tabacos labrados de todas las entidades}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido para distribuir el 8% de la recaudación de tabacos labrados se aplica sobre el monto que resulta de aplicar tal factor a la recaudación total tabacos labrados para el año en el cual se haga el cálculo.

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR A LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES POR EL 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLES (RFP):

$$\left(\frac{\left(\frac{\text{Coeficiente de distribución del municipio del año inmediato anterior} \times \text{Recaudación del impuesto predial y derechos de agua del municipio de un año anterior}}{\text{Recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua del municipio de dos años anteriores}} \right)}{\text{Coeficiente preliminar del municipio}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido para distribuir las participaciones por el 0.136% de la RFP se refiere a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR A LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES POR EL 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO.

$$\left(\frac{\text{Valor del crudo exportado por municipio}}{\text{Suma del valor del crudo exportado por todos los municipios}} \right) 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El coeficiente de distribución obtenido para distribuir las participaciones por el 3.17% sobre la recaudación del Derecho adicional sobre la extracción de petróleo para el año en que se realice el cálculo, se refiere a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. La participaciones a los municipios derivadas de los impuestos al comercio exterior son efectuadas directamente por la Federación. Estos fondos compensan a los municipios por el deterioro ambiental causado por las instalaciones petroleras y los procesos de extracción.

III.1.1.2 EVALUACIÓN DE LA FÓRMULA.

Durante los más de veinte años que ha durado el actual Sistema de Coordinación, se ha podido observar una serie de modificaciones que buscan alcanzar equidad en los recursos que se distribuyen a las entidades, resarcido de esta manera a las entidades federativas dispuestas a participar con lo dispuesto por la federación, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Entre los beneficios más destacados se encuentra el establecimiento de un orden fiscal homogéneo, que evita la existencia en el territorio de múltiples tasas o regímenes de tributación, disminuyendo los costos de administración del aparato fiscal y eliminando las distorsiones sobre la asignación de recursos por parte de los agentes económicos.

La coordinación en materia de ingresos ha demostrado ser una herramienta eficaz en la consecución de los objetivos de eficiencia tributaria. Sin embargo, ha resultado ser insuficiente en el objetivo de lograr un desarrollo regional más equilibrado.

Pues, no obstante las modificaciones tanto en la forma de integrar el monto participable como en la fórmula para distribuirlo, los gobiernos locales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres órdenes de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades no satisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

La situación se agrava, porque en la mayoría de las entidades federativas y municipios existe un creciente aumento de la población que demanda servicios para subsistir, y en las que no, el fenómeno de urbanización ha sido el catalizador de la demanda de mayores servicios, pues las entidades federativas, a pesar de los apoyos mencionados, carecen de la capacidad financiera para cumplir con las funciones y facultades que son de su competencia.

Por otro lado se suscita la emigración del campo, que da lugar al abandono de los pueblos cuyos municipios carecen de viabilidad, pues resultan incosteables aun las mas necesarias obras de infraestructura. Muchos de estos pueblos requieren de servicios indispensables, pero carecen de fuentes de riqueza para obtener ingresos, o los ingresos que obtienen, resultan insuficientes para cubrir los gastos necesarios para ofrecer dichos servicios.

Por otra parte, es notorio el hecho de que las participaciones en los impuestos que fue asignando la Federación, fueron creciendo frente a las fuentes de ingreso de las entidades. Es por ello que en los últimos años, el tema de las participaciones federales (el Ramo 28 del presupuesto) ha adquirido especial importancia porque constituye una parte esencial de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para financiar no sólo las urgentes obras públicas sino también sus gastos corrientes.

De esta forma la dependencia financiera que los gobiernos estatales adquieren de las transferencias hechas por el gobierno federal por concepto de participaciones federales va cada vez más en aumento en contraposición, con el profundo rezago de los ingresos propios de las entidades frente a las cada vez más apremiantes necesidades de gasto. De esta forma, en promedio a nivel nacional, los estados sólo alcanzan a financiar con ingresos que recaudan por sí mismos un 7.1% de su gasto para el año 2001. En ese mismo año, entidades como Hidalgo, Guerrero, Tabasco y Morelos, se muestran incapaces de financiar su gasto casi en su totalidad ya que lo que recaudan por concepto de ingresos propios, no representa más del 3% del gasto que realizan. Es más, ninguna entidad, a excepción del Distrito Federal, es capaz de financiar con ingresos propios siquiera una cuarta parte de su gasto.

**INGRESOS PROPIOS COMO PROPORCIÓN DEL GASTO DE
LOS ESTADOS. 2001**

Estados con mayor proporción	Estados con menor proporción
Hidalgo 2.3%	Tamaulipas 9.0%
Guerrero 2.6%	Baja California 10.4%
Tabasco 2.7%	Nuevo León 12.1%
Morelos 3.0%	Chihuahua 17.7%
Oaxaca 3.1%	Distrito Federal 40.5%
Promedio Nacional 7.1%	

Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales 2003.

Por ello, existe consenso generalizado entre muchos actores políticos y sociales en que uno de los principales problemas estructurales que enfrenta el sistema hacendario mexicano es el nivel extremadamente bajo de la recaudación impositiva en los tres órdenes de gobierno, situación que limita las posibilidades de financiar las responsabilidades de gasto que corresponden a cada uno, estrechando además, los márgenes de maniobra para llevar a cabo un eficiente planeación del desarrollo.³⁷

El ingreso efectivo ordinario (IEO) de estados y municipios se compone de impuestos, participaciones, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones en mejoras. De estas fuentes de ingresos, las participaciones representan, por mucho, la fuente más importante de financiamiento de los gobiernos subnacionales en los últimos años.³⁸

Entre 1975 y 1979, época de las participaciones impuesto por impuesto, de acuerdo con información del INEGI, podemos analizar que en el ámbito nacional las participaciones federales eran equivalentes al monto de los impuestos provenientes de ingresos por impuestos propios de las entidades y de los municipios (ligeramente a favor de los impuestos). La aportación en ambos años a los ingresos ordinarios de las entidades era entre 76 y 77%; estas cifras para los municipios eran del 45.0 y 46.7%, respectivamente.

³⁷ Calderón, Jorge, Ledezma, Cutberto. Presencia del Partido de la Revolución Democrática en la Convención Nacional Hacendaria, En Cuadernos de Investigación, número 15. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Febrero de 2004.

³⁸ Hernández Chávez, Alicia. ¿Hacia un nuevo federalismo? FCE México 1996.

A partir de 1980 la proporción de ingresos a participaciones cambia abruptamente por la mecánica antes descrita de la coordinación, la disparidad de crecimiento entre los ingresos propios por impuestos de las entidades y las participaciones no tiene comparación con la de años pasados.

Para 1984 los impuestos estatales eran sólo el 3.8% del total de participaciones; estas solas representaban el 77.5% de los ingresos ordinarios. Como era de esperar, el crecimiento de las participaciones fue muy superior al de los ingresos ordinarios y significativamente mayor al de los impuestos estatales. Entre 1990 y 1994 los impuestos estatales aumentaron ligeramente más que las participaciones, por lo que su importancia frente a éstas creció del 4.6% al 5.9%. En el caso de los municipios, se registra igual fenómeno, por lo que los impuestos respecto a las participaciones pasaron del 26 al 38.5%.

En el periodo que va de 1995 a 1997, las participaciones presentaron nuevamente un comportamiento menos dinámico con respecto al de los impuestos de las entidades, presentando una tasa de crecimiento de 17.8%, y 22.3% respectivamente. Sin embargo, no deja de ser por demás superior la participación del ramo 28 dentro de los ingresos ordinarios de las entidades en comparación con la de la recaudación por impuestos de las entidades, pues estos solo representaron el 9.6% en promedio para dicho periodo en contraposición con el 73.9% que en promedio representaron las participaciones federales.

Para el periodo que va de 1998 a 2001, en promedio la dinámica de las participaciones aumentan con respecto al periodo anterior casi trece puntos porcentuales (30.6), sin embargo no deja de ser inferior aunque ya no por mucho, a la dinámica de crecimiento presentada por la recaudación de impuestos de los estados (37.9%), lo cual denota de manera significativa la creciente importancia que adquieren las participaciones dentro de los ingresos de la gran mayoría de las entidades federativas. Tal importancia es más notable cuando se observa que estados como Tabasco, Hidalgo, Colima, Oaxaca y San Luis Potosí, perciben más del 90% de sus ingresos ordinarios por concepto de participaciones, es más, no hay ninguna entidad que siquiera recaude para sí, una tercera parte de sus IEO por concepto de impuestos.

Participaciones/ingr.ordinarios 1998-2001

	Menor proporción		Mayor proporción
Distrito Federal	48.8%	San Luis Potosí	91.0%
Chihuahua	67.3%	Oaxaca	91.1%
Nuevo León	74.1%	Colima	91.3%
Quintana Roo	74.3%	Hidalgo	92.1%
Baja California	76.5%	Tabasco	95.1%
Total Estados	76.6%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI y la S.H.C.P.

Por tanto, es tal la importancia del monto de las participaciones en los ingresos estatales, que bastaría que el pago de sus anticipos se retrasara para poner en problemas a cualquiera de las entidades federativas. De esta manera, la carencia de autonomía de los estados provoca la centralización de las decisiones políticas en la Federación, con lo que se lesiona una de las características esenciales del sistema federal.

Efectivamente, debido a su monto, existe la apariencia equivocada de que incluso en el marco del Federalismo Fiscal, tiene mayor jerarquía la figura de las Participaciones, que la de las Contribuciones propias, lo que en ocasiones neutraliza los impuestos tendientes a incrementar la responsabilidad fiscal.

Con estos antecedentes, resulta explicable que en algunos espacios del ámbito local, haya crecido el interés de acudir a la figura de las Participaciones Federales, como la fuente de recursos más idónea, dinámica y generosa, para la Hacienda Local; la mayoría de las veces, en oposición al aprovechamiento de las Potestades Tributarias propias.

impuestos/ingr.ordinarios 98-2001

	Menor proporción		Mayor proporción
Oaxaca	0.63%	Baja California	8.9%
Tabasco	1.02%	Quintana Roo	11.10%
Guanajuato	1.18%	Chihuahua	11.46%
Colima	1.24%	Nuevo León	11.81%
Veracruz	1.31%	Distrito Federal	24.51%
	Total Estados		9.18%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI y la S.H.C.P.

Pues, si bien es cierto que entidades con un menor grado de desarrollo relativo han recibido mayores recursos a través del sistema de participaciones, también es cierto que en muchos casos estos recursos han servido para sustituir el esfuerzo fiscal de la hacienda local, y no para incrementar en la misma proporción el nivel de bienestar de su población.

El indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones: En 2001, en promedio para el país las participaciones por habitante fueron \$2,146. Sin embargo, en un extremo Tabasco recibió \$5,223 y en el otro Guerrero solo \$1,470, es decir, la diferencia fue de 3.5 a 1, que en comparación a la situación que se vivía a finales de la década de los ochentas cuando la diferencia entre el estado que recibía mayores participaciones per cápita (Tabasco) y el que menores participaciones recibía (Oaxaca) era de 8 a 1, ha significado un gran avance. Pero no por ello hay que dejar de lado que la desproporción que aún existe se debe a ciertos errores de esquemas anteriores como lo es la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo, que siguen persistiendo en la fórmula.

PARTICIPACIONES PER CÁPITA 2001

	PESOS		
Nacional	2,146		
Las que menos reciben		Las que más reciben	
Guerrero	1,470	Sonora	2,962
Oaxaca	1,481	Baja California Sur	3,169
Michoacán	1,586	Distrito Federal	3,216
Puebla	1,607	Campeche	3,461
Guanajuato	1,701	Tabasco	5,223

Fuente: Elaboración propia con datos de @regional con base en información de SHCP. Y al INEGI.

De esta forma podemos afirmar, por lo que se observa, que parte de las desigualdades históricas en términos de pobreza y desarrollo industrial entre las entidades del centro-norte y sur-sudeste del país, es el resultado de criterios inadecuados e insuficientes para asignar las partidas a los estados. Actualmente cada entidad recibe un porcentaje del monto total con relación al número de sus habitantes. En este esquema, Guerrero, Oaxaca, Puebla entre otras entidades, están destinados a permanecer en la marginación y al abandono, ya que además del olvido presupuestal su atraso educativo y económico no les permite encontrar formas alternativas de financiamiento. Incluso, frente a la propuesta de la descentralización del cobro de algunos impuestos, tales estados no cuentan con la capacidad administrativa para hacerlo. "De hecho, Oaxaca, por ejemplo, tiene una estructura tributaria muy débil, sólo se cobran impuestos como rifas y loterías, compraventa de autos usados, tenencia estatal, registro de la propiedad y registro civil."³⁹

En el artículo 6º de la Ley de Coordinación fiscal se formaliza la dependencia de los municipios respecto de los gobiernos de las entidades federativas al señalarse, con relación al reparto de las participaciones federales, que "las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general"⁴⁰. Lo anterior se contrapone al principio constitucional de que los municipios administren libremente su hacienda. Ante ello, cada vez se está más lejos de los propósitos del Constituyente de 1917 que pretendía establecer en el municipio libre la base de la administración política y municipal de los estados, y por ende, del país. (Cámara de Diputados, 1967:309)

Asimismo, la subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales, donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. En el caso de los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar muchos más servicios de los que permite la capacidad técnica y financiera municipal. De ahí que hoy por hoy exista una limitante para descentralizar más recursos a los municipios mientras ellos no mejoren su recaudación.

Entonces el problema según lo menciona el Director General de INDETEC, Juan Marcos Gutiérrez González, no es tanto de gestión como de estructura de las contribuciones propias municipales, particularmente sus impuestos. De ahí que la estructura de los impuestos que cobran los municipios mexicanos sea responsabilidad de las Legislaturas Estatales, mismas que se han distinguido por mantener un rezago impresionante en tasas, tarifas y sobre todo en la base gravable (valor de la propiedad-Catastro-), un ejemplo de ello es que, en la actualidad el Valor Catastral de la propiedad, base para el cálculo del impuesto predial, representa, en promedio, sólo un poco más del 30% de los valores reales.

³⁹ Ayala Espino José. "Economía del Sector público mexicano" Grupo Editorial Esfinge. Segunda Edición, Junio 2001.

⁴⁰ Debido a los problemas presentados en algunos estados, por ejemplo Puebla, y mientras prevalezca el actual sistema de coordinación , sería conveniente que hubiera un modelo de reglamento consensuado entre los municipios, que normara la distribución de participaciones estados-municipios.

A ello se agrega además, el poco respeto de las instancias gubernamentales hacia los ayuntamientos, pues en materia de impuestos, el Gobierno federal resulta ser el gran deudor en materia del impuesto predial, ya que sus concesionarias, dependencias y entidades, llámese Pemex, IMSS o aeropuertos, entre otros, no pagan impuestos y tales asuntos siempre terminan en los tribunales donde se busca que se les pague.

No obstante, es importante resaltar que tal control y dependencia encuentran su justificación en la actual heterogeneidad municipal: existe la necesidad de cubrir las incapacidades técnicas de un alto porcentaje de municipios, evitar abusos de los propios ayuntamientos y no dejar a su suerte a los municipios sumidos en la pobreza extrema⁴¹.

Precisamente en situaciones como éstas W. Gerloff y F. Neumark señalan que no existe la autonomía fiscal de las haciendas estatales (y municipales) pues su sistema impositivo obedece a normas establecidas por la Hacienda central aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de aquellos niveles hacendarios.⁴²

No se debe dejar de lado, que "el compromiso con la renovación del federalismo también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población, pues la base del sistema federal está en el municipio. Deben romperse los impedimentos a la autonomía cabal de los municipios. No existe una razón política de fondo por la cual el Congreso de los estados deban ejercer el control de los gastos públicos municipales."⁴³

Desde hace tiempo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha estado buscando el fortalecimiento de las fuentes tributarias de los estados, algunas de manera exclusiva, otras de manera concurrente. El proceso ha llevado a aumentar incipientemente los ingresos estatales, pero no todas las entidades están dispuestas a proponer a su congreso local un aumento de impuestos.

Es necesario señalar al respecto, lo que menciona Javier Pérez Torres, Jefe de Asesores de INDETEC en 2000, quien dice que aún el uso de la totalidad de las actuales fuentes tributarias disponibles en las entidades, sólo traería un modesto crecimiento de sus ingresos propios, dado que se trata de fuentes tributarias débiles o de muy poco rendimiento, al margen del casi tradicional uso de tasas o cargas tributarias simbólicas o muy bajas. Ante ello, las posibilidades de desarrollo regional son frágiles en tanto no se fortalezca la capacidad de contar con recursos propios.

En efecto, debido al panorama de sus fuentes, así como a los costos y dificultades para crear y administrar nuevas figuras de contribución fiscal, la tendencia mayoritaria es a revisar las Participaciones Federales, y

⁴¹ Aguilar Villanueva Luis F. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. en Hernández Chávez, Alicia (coordinadora). ¿Hacia un nuevo federalismo? FCE México 1996

⁴² W. Gerloff y F. Neumark, tratado de finanzas, t. I, Buenos Aires, El Ateneo, 1971, 9462. citado por Astudillo Moya Marcela en "El federalismo y la coordinación impositiva en México". Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999, p146.

gestionar que éstas tengan los incrementos suficientes para satisfacer las nuevas necesidades de recursos; así como fortalecer la transparencia, equidad y eficiencia en los mecanismos y fórmulas de distribución y ministración. Los cambios tienen que acarrear beneficios, sin embargo, en el caso de las participaciones, hay entidades a las que el cambio no les favoreció, por las variables que se consideran en la fórmula, ya sea porque el número de población no les favorece para incrementar la primera parte del Fondo General, o porque las entidades no tienen suficiente desarrollo económico y sus percepciones por asignaciones disminuyen, no beneficiándoles la segunda parte del Fondo. La última parte es un porcentaje pequeño que difícilmente las compensaría. Por ello siguen demandando las entidades un nuevo esquema que sea más sencillo y beneficie a todas ellas, asunto que resulta poco viable, puesto que se establece un solo esquema para todas, y no específicamente para cada una de ellas.

Hay quienes proponen evaluar las posibilidades de redefinir la Recaudación Federal Participable (RFP) y establecer en la Ley con claridad, los impuestos que realmente deben conformarla, así como incrementar el porcentaje distribuible entre los estados y municipios, a través del Fondo General de Participaciones (FGP), actualmente de 21% de la RFP. El incremento del GGP, a propuesta del grupo de trabajo que conformó el documento "Agenda básica hacia una Convención Nacional Hacendaria propuesta, coincidencias y convergencias" con apoyo técnico de la UNAM, podría darse por cuatro vías: a) incrementar los ingresos federales recurrentes; b) incluir en la RFP otros impuestos federales; c) incluir en la RFP todos los rubros de gravámenes pagados realmente por PEMEX al fisco; y, d) incrementar la recaudación que conforma el GGP.

Al mismo tiempo es urgente que una mayor proporción de los recursos que gastan los estados y municipios sean captados por ellos mismos y no a través de transferencias del gobierno federal. El federalismo fiscal no consiste solo en transmitir más recursos del gobierno federal a estados y municipios, sino en que los municipios y los estados hagan un esfuerzo para recaudar y hacer transparentes sus gastos. Por eso se requiere un estudio serio del catálogo de fuentes impositivas, para revisar las fuentes tributarias existentes, e identificar aquellas que pondrían ser idóneas en la esfera de tributación local y así aprovechar su potencial por las entidades.

⁴³ Ortega, Jesús. "Federalismo y reforma democrática del Estado", en García, Miroslava y Calderón, Jorge, coordinadores, Reforma fiscal, integral, justa, equitativa y federalista. Cámara de Diputados e Instituto de la Revolución Democrática, México, 2001 pág. 92.

III.2 APORTACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS

III.2.1 ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN EN GASTO.

Para focalizar los primeros indicios de desconcentración del gasto público en México, tendríamos que ubicarnos en las siete principales cuencas de los ríos más grandes del país. Fue precisamente en estas áreas geográficas donde, con la intención de aprovechar sus recursos hidrológicos, a partir de 1947, se crearon las comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional, a través de crear obras de infraestructura hidrológica y agropecuaria, lo anterior con la idea de que fueran el detonante de su desarrollo económico, comisiones creadas con recursos, inversión y administración federal.

A partir de los años 50's, el gobierno federal a través de la celebración de una serie de convenios o acuerdos empieza a impulsar las inversiones públicas de aquellas regiones con mayor atraso con el propósito de lograr el crecimiento económico en todo el país.

En los siguientes años, las transferencias de recursos hacia estados y municipios estuvieron vinculadas a la generación de programas regionales como lo fueron: el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, el Plan Interestatal de Yucatán y la construcción de ciudades y parques industriales en diversas zonas del país.

Ya para los años 70's las transferencias de recursos hacia las entidades federativas y municipios, se dio por medio de la formalización de programas concretos que pretendían dar mayor atención al campo e impulsar la industria y el comercio de las regiones, de esta manera, se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública, bajo el argumento de apoyar el desarrollo equilibrado del país, ante la evidencia de la gran desigualdad prevaleciente. Ejemplos de estos programas fueron, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Regional (PIDER), programas de Zonas Áridas, el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal y una multiplicidad de programas de desarrollo, casi para cada una de las regiones del país, además de los planes de inversión como el Plan Juárez, los cuales podríamos considerar como los antecedentes primarios de los actuales programas de desarrollo social y abatimiento de pobreza.

A la par de estos programas se impulsa la firma del Convenio Unico de Coordinación con Entidades Federativas (CUC), a fin de canalizar recursos federales a las entidades federativas para que ejecutaran determinadas obras, dando con ello inicio formal a la etapa de descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales.

Con la finalidad de contar en las Entidades Federativas con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPREDES) a iniciativa del Ejecutivo Federal. Sin embargo, estos comités enfrentaron muchos problemas para su operación, por lo que pronto desaparecieron

para dar paso a otro organismo que permitiera una mayor coordinación entre niveles de gobierno en materia de transferencia de recursos para impulsar el desarrollo de las regiones.

A finales del Sexenio 1970-1976, se inició la práctica de instalar en cada Estado de la República, un comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADE). Sin embargo como resultado de la presión de los gobiernos Subnacionales, sobre todo de las Entidades Federativas, a días de iniciado el siguiente periodo de gobierno (1976-1982) se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios únicos de Coordinación (CUC), con lo que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos Estatales, con la obligación de que estos apoyaran a los municipios, buscando el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios por medio de las transferencias de inversiones y programas de obra de infraestructura social y económica de competencia local, entre las que se encontraban: agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de viviendas y espacios públicos, construcción y rehabilitación de vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarias, caminos vecinales, carreteras estatales, carreteras urbanas, aeropistas, construcción y reparación de planteles escolares, y construcción y reparación de centros de salud y asistenciales.

A principios de 1983 se firma un nuevo convenio denominado Convenio Único de Desarrollo (CUD) para con ello fortalecer la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. De esta forma, los CUD incluyeron una serie de programas tendientes a impulsar el desarrollo socioeconómico de los estados y municipios, como lo fueron:

- Los Programas Estatales de Inversión (PEI);
- El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER);
- Los Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM);
- Los Programas Sectoriales Concertados (PROCEC);
- Los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES);
- Los Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM); y
- El Programa Emergente de Empleo dirigido a las Zonas Rurales y a Zonas Urbanas Críticas (PEZUC).

Todos estos programas contemplaron recursos federales para que los estados y municipios realizaran obras y acciones orientadas a resolver problemáticas concretas en sus regiones.

Para finales de los ochenta se fortalecen los instrumentos para la descentralización del gasto, pero ahora con la inclusión de una nueva modalidad en los mecanismos de transferencia, la cual implicó una participación más directa de la sociedad, nos referimos a la creación del Programa Nacional de Solidaridad, el cual se convirtió en un programa de inversión concertada entre los tres niveles de gobierno y la población, cuyo propósito era atender necesidades muy concretas de inversión y financiamiento en las regiones. En el periodo 1988-1994 se continúa con el proceso de descentralización realizando, como ya se trató, importantes reformas al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modificando la fórmula de distribución de participaciones y se dan los primeros pasos en la descentralización de los servicios de Educación y Salud.

Para 1992, los Convenios Unicos de Coordinación se convierten ahora en los denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS), dándose con ello una mayor consolidación a este tipo instrumentos, ya que se apuntalan como el principal documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el gobierno federal y las entidades federativas, establecen bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, en este año el Gobierno Federal emprende un proceso de descentralización hacia estados y municipios de aquellas funciones cuya naturaleza estuviera más vinculada con las necesidades cotidianas de la población.

Para 1995, el tema de la descentralización pasa a ser considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como una prioridad de gobierno y como un elemento sustantivo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano. En este marco, la descentralización se expresa como " la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias." ⁴⁴

Hasta 1995 los criterios empleados por el gobierno federal para asignar recursos a las entidades federativas eran formalmente discrecionales y centralistas, pues desde las oficinas de la SPP y, posteriormente, de la SEDESOL se determinaba cuánto, donde y en qué deberían gastar los estados y los municipios del país para combatir la pobreza.

En 1996 se estableció que fueran los gobiernos estatales y la SEDESOL los que determinaran indicadores sociales y demográficos para dirigir hacia los municipios el 50% de los recursos descentralizados para enfrentar el dramático empobrecimiento y la desintegración social causados por la crisis de los ochenta y los procesos de ajuste y modernización neoliberal.

En los años 1996 y 1997 el gobierno federal modificó en parte el método y distribuyó a los estados los recursos del ramo 26 mediante una fórmula matemática que ponderó indicadores demográficos y de marginación para medir la pobreza, buscando conciliar la insuficiencia de ingresos de los hogares con algunas necesidades básicas crecientes y no atendidas.

⁴⁴ Gómez de la O, Eduardo. "La descentralización fiscal en México"(Extracto)(INDETEC) Federalismo Hacendario. Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003.

III.2.2 LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL RAMO 33 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Originalmente, cuando el Ejecutivo Federal encomendó el dar una forma jurídica a los recursos que tradicionalmente se habían aportado por la vía presupuestaria para algunas actividades prioritarias del desarrollo de nuestro país, se pensó exclusivamente en el esquema de la educación básica y normal; ya en nuestro país desde el año de 1992, se había iniciado un proceso de descentralización de los servicios educativos y en base al mismo, se había planteado la forma en que los diversos ámbitos de gobierno habrían de financiar las responsabilidades que en materia educativa les correspondían.

Se habían manejado por la vía presupuestaria a través de los ramos correspondientes a la Secretaría de Educación Pública, pero la intención del Presidente era institucionalizar formalmente estos recursos, para que no tuvieran que ser objeto de determinación específica año con año en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, como hasta entonces había venido sucediendo.

De esta forma, el proceso de descentralización de los servicios educativos marcó la pauta a seguir para los demás procesos de federalización. En ellos las administraciones estatales asumieron los procesos de elaboración de nómina, homologación (igualación) de puestos federales y estatales, y las relaciones sindicales.

Bajo este esquema, de lograr que los recursos que la Federación entregaba a las entidades Federativas para el financiamiento de los servicios de educación básica y normal se institucionalizaran, se buscó esta nueva figura, y es precisamente de aquí de donde se adopta la denominación de "Fondos de aportaciones Federales", según lo menciona el Licenciado Ismael Gómez Gordillo.

En noviembre de 1997, le ejecutivo Federal presentó a consideración del honorable Congreso de la unión, una iniciativa de decreto para adicionar el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado " De los Fondos de Aportaciones Federales".

El propósito del Ejecutivo, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, era dar respuesta a la insuficiencia de recursos tributarios planteada por las entidades federativas y sus municipios, para atender en forma satisfactoria las necesidades más sentidas de la población e institucionalizar y dotar de permanencia, el apoyo que la federación ofrece como complemento a los recurso de las entidades federativa y municipios. Bajo esta exposición el ejecutivo propone la creación de los siguientes fondos de aportaciones:

- I. Para la Educación Básica y Normal.
- II. Para los Servicios de Salud
- III. Para la Infraestructura Social Municipal

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, basados en los esquemas de descentralización administrativa y en dos convenios, que por conducto de la Secretaría de Salud, la Federación había venido signando con todas las entidades Federativas; y por último se buscaba dar también esta misma fórmula de institucionalización a los recursos del Ramo 26 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, estableciendo para ello el fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

En el debate legislativo, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados consideró conveniente ampliar el alcance de la reforma y propuso sumar al fondo III un subfondo denominado de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal que junto con al fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal pasarían a ser parte del Fondo III; asimismo se acordó la creación de dos fondos adicionales que se destinarían a la satisfacción de las necesidades municipales y del Distrito Federal: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

Estos dos fondos si representaron, y han representado recursos netos adicionales para las entidades Federativas y los Municipios. Los tres fondos considerados inicialmente, no eran sino darle un nuevo escenario jurídico a los recursos que tradicionalmente se habían venido repartiendo por la vía del subsidio. De forma tal que dichos fondos se integraron como parte de los recursos, anteriormente asignados a los Ramos: 04 Gobernación, 11 Educación, 12 Salud, 23 Previsiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000 el Ramo 26 cambia de denominación a Ramo 20 "Desarrollo Social").

De este modo el decreto, publicado en el diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, consideró los fondos siguientes:

- I. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS),
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - b) Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)
- IV. Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUND), y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples(FAM).
 - a) Asistencia Social
 - b) Infraestructura educativa

Sobre esta base se buscaron fórmulas para que el reparto de estos recursos fuera de manera objetiva, transparente y ajena al Ejecutivo Federal; por eso se buscaron convenios signados entre la Federación y las

entidades Federativas; y la obligación establecida en la Ley para que de la misma manera, con una fórmula igual, fueran distribuidos los recursos por las entidades Federativas a los Municipios. Las fórmulas, si bien son complejas, permiten desarrollar de una manera inequívoca la cuantificación de los recursos que se distribuirían de la Federación a las Entidades Federativas,

Bajo el esquema de la Ley de Coordinación fiscal, estos Fondos de Aportaciones Federales no son propiedad de las entidades federativas y de los municipios, sino que son recursos de origen federal, que se establecen en beneficio de las entidades federativas y de los Municipios, en su caso. En el texto original en la ley de Coordinación se hablaba de que estos fondos se establecían en beneficio de los estados y municipios con cargo a recursos federales, y en algunos de los fondos se utiliza el concepto de Recaudación Federal Participable, esto exclusivamente como elemento de referencia.

LA REFORMA DE 1998.

En noviembre de 1998 el titular del Poder Ejecutivo envió al congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que proponía la creación de los siguientes fondos: VI, de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, con el cual se complementaba y se terminaba el esquema de descentralización de los servicios de educación pública; y VII, de Aportaciones para la Seguridad Pública, con el cual se recogían las inquietudes de la población sobre Seguridad Pública, así como aquello que las entidades Federativas y la Federación habían acordado en torno al sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta manera, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, en el denominado Ramo 033, incluyen los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
 - a. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - b. Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUND)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
 - a. Asistencia Social
 - b. Infraestructura educativa
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
 - a. Educación Tecnológica
 - b. Educación para Adultos.

VII. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Dentro de los cambios hechos a la Ley también se encuentran los consistentes en puntualizar el esquema de supervisión y manejo de estos recursos federales que se enteran a las entidades federativas y a los municipios.

El esquema presupuestario que había venido operando hasta el año de 1997, implicaba por la vía del decreto del presupuesto, la asignación de recursos a actividades presupuestarias para complementar todos los recursos que se hacían llegar a las entidades Federativas.

Bajo este esquema la naturaleza jurídica de estos recursos nunca dejaba de ser Federal, y por ello las entidades Federativas aplicaban los recursos conforme al régimen y a las leyes federales de presupuesto, contabilidad y gasto público Federal, así como a las leyes relativas a la administración pública, la Ley de adquisiciones y obras públicas y en su caso, la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Cabe señalar que la intención del Presidente de la República fue que además de descentralizar las funciones, se descentralizaran las responsabilidades sustantivas en la ejecución de programas importantes, que tuvieran un componente de recursos federales. Así, en este Capítulo V de los fondos de aportaciones Federales de la Ley de Coordinación Fiscal, se señala expresamente que el manejo y la administración de los recursos que reciban las entidades federativas y los Municipios por parte de la Federación, deberá hacerse conforme a las leyes que fueran aplicables en las entidades Federativas.

Esta fórmula tan general, fruto de una amplia discusión en el Congreso de la Unión, no resultó suficiente para explicar la aplicación de regímenes jurídicos diversos en estos casos en las entidades federativas y por eso se hizo conveniente que en la reforma del 1º de enero de 1999, se señalara de manera específica que estos recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, son transferencias que la federación realiza a las entidades federativas, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de sus fines, a los que expresamente señala la propia Ley.

El texto de la ley es explícita, por otra parte, en cuanto a que las entidades federativas deberán registrar estos recursos derivados de los Fondos de Aportaciones Federales, como ingresos propios.

En el actual artículo 46 de la Ley de Coordinación fiscal, en su capítulo V se plantea cuáles son las autoridades de supervisión. A las autoridades federales les va a corresponder esa función desde el momento en que se determine la cuantificación del fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las disposiciones sustantivas de la ley de Coordinación fiscal, hasta que las dependencias correspondientes encargadas de ejecutar el gasto, lo entreguen a los gobiernos estatales. Ese proceso será supervisado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que le corresponde a la Cámara de Diputados a través de la contaduría Mayor de Hacienda, en el contexto de la Cuenta Pública anual.

Una vez que los recursos son recibidos por las entidades Federativas, ya sea que los apliquen directamente o que conforme a las disposiciones de la ley se canalicen a los Municipios, serán las autoridades locales quienes supervisen su ejercicio. También durante el ejercicio mismo de los recursos esa función estaría a cargo de las autoridades de la Contraloría del ejecutivo Estatal, y en su caso municipal, mientras que en el contexto de la cuenta pública la función se desarrollaría por las Contadurías mayores de los Congresos Locales. Cabe advertir que la Federación se reservó exclusivamente un concepto de supervisión y de responsabilidades que es el derivado de la desviación de los recursos a fines distintos a los establecidos en la ley.

Así también, la vertiente del federalismo del ramo 033 de manera general, tiene las siguientes características: abarca a todas las entidades federativas; se fundamenta en un marco legal que determina los montos y su distribución; el destino de las asignaciones presupuestales y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal; y los recursos de cada fondo de aportaciones no se pueden embargar ni emplearse como garantía de pago de ningún tipo de crédito.

III.2.2.1 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

El concepto de federalización de la educación básica se define como el mecanismo por el cual se transfieren las funciones (total o parcialmente) y los recursos humanos, financieros y materiales de los servicios de educación básica del Gobierno Federal a los gobiernos estatales.⁴⁵

La federalización de la educación básica en México, se inicia a partir de 1992. Se avanza en la descentralización administrativa en los recursos de educación básica, lo cual se concentra en el acuerdo para la Federalización del Gasto Educativo que se firmó entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, lo que implicó una Ley de Educación y nuevas leyes estatales de educación, en las que se habla incluso de la municipalización de estos recursos, aunque sin señalar tiempos, mecanismos, procedimientos o responsables. Lo anecdótico de esta federalización es que no fue solicitada por los gobiernos de los estados o municipios, muchos de ellos agobiados por el peso de los sistemas estatales de educación básica, ya que en 1992 absorbían una parte creciente de sus ingresos presupuestales, principalmente en entidades como Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Veracruz, etc., frente a otros como Oaxaca, Zacatecas, Michoacán y el D.F., que prácticamente destinaban cero al gasto en esta materia.

La transferencia a los estados entrañó que se tuvieran que asumir los costos de operación de más de 100 mil edificios escolares e inmuebles y de más de 22 millones de bienes muebles. También se transfirieron más de 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con sus prestaciones, antigüedad, derechos laborales, todo ello protegidos por el sindicato. Por su parte, la federación mantuvo el control normativo del sistema, el diseño de política educativa (libros de texto, materias, duración del periodo escolar

y condiciones para la promoción y contratación de maestros) y la responsabilidad de parcialmente financiarla. En síntesis, la esencia del proceso de descentralización educativa en México comprende un doble proceso: concentración federal del poder de decisión y control normativo y financiero por un lado y, por el otro, transferencia del esfuerzo administrativo y operativo del sistema⁴⁶

Sin embargo, respecto a los servicios de educación básica, aún queda pendiente de precisar la transferencia de bienes muebles e inmuebles, debido a que sólo la minoría de ellos, y en específico de los destinados a espacios educativos, cuentan con una situación documental regularizada. No obstante lo anterior, el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica y el convenio derivado del mismo, han establecido que, en cuanto se concluya el registro y la validación de los bienes, el Gobierno Federal transferirá la propiedad de todos los inmuebles.⁴⁷

Criterios de distribución

En materia presupuestal, la federalización de la educación básica y normal se financia con el FAEB, cuyo monto se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este fondo considera los recursos federales que serán transferidos anualmente a las entidades federativas, en virtud de los convenios suscritos entre ambos ordenes de gobierno en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Los elementos tomados en cuenta para determinar el monto de recursos correspondiente a este fondo son:⁴⁸

- El registro común de escuelas y plantillas de personal, utilizados para la transferencia de recursos a las Entidades, con base en la suscripción del ANMEB, así como de los convenios respectivos que de conformidad con el Acuerdo Nacional, fueron formalizados por la Federación y las Entidades Federativas.
- El presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior, más las ampliaciones autorizadas (específicamente los recursos del paquete salarial, mismo que se prevé en el ramo 25 del presupuesto federal).
- Ampliaciones presupuestarias aprobadas para el fondo en el ejercicio a presupuestar derivadas del efecto inflacionario.

⁴⁵ Amieva –Huerta Juan. “*Temas Selectos de Finanzas públicas*” Primera edición. Editorial Porrúa, México, 2002.

⁴⁶ Ver, Omelas, Carlos, “La descentralización de los servicios de salud y educación en México”, en Gropell, Emanuela Di y Cominetti, Rosella (compiladores) La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, CEPAL, 1998, Citado por Tello Carlos en Gasto a los Estados.

⁴⁷ Secretaría de Educación Pública (1992)

⁴⁸ Véase el artículo 27 de la LCF (2003)

Es en atención a estos criterios que se distribuye este fondo entre las 31 entidades federativas que suscribieron los convenios respectivos⁴⁹ en función de un presupuesto denominado irreductible para las entidades, más las actualizaciones aludidas en los puntos anteriores.

Como función:

Los recursos de este fondo están destinados para el financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

Entre las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos:

- Prestar servicios de educación inicial⁵⁰, básica⁵¹ - incluyendo la indígena- y especial⁵².
- Prestar servicios de educación normal y demás para la formación de maestros.
- Generar propuestas sobre los contenidos de la educación a la SEP.
- Prestar servicios de carrera magisterial.
- Tareas administrativas.

Evaluación:

La asignación del FAEB, como se observa, está basada en el regularizable, es decir, es el monto gastado el año pasado, con los ajustes del caso, salarios, etcétera. A partir de eso se calcula el monto nominal que se tienen que gastar en el siguiente año y eso es lo que se asigna a cada estado.

Este *criterio de asignación*, que por supuesto es indispensable para que las escuelas no se queden sin operar, para que los maestros no se queden sin su salario, tiene el problema de que es totalmente *inercial*; quien tiene un mejor sistema educativo, quien tiene un sistema educativo que cubre a la población en mayor medida, seguirá en esa situación, y quien está en situación de rezago, se mantendrá en ella.

"Al tomar como punto de partida lo que existía en los estados (i.e., los maestros, las escuelas) y, a partir de ello, distribuir el gasto, lo que en realidad sucedió es que se perpetuaron las desigualdades y la inequidad. Para los estados que de entrada destinaban un porcentaje alto de su gasto a la educación, la federalización significó un incremento a sus gastos en este renglón pues, entre otras cosas, se vieron en la necesidad de igualar los salarios de los maestros estatales con los federales. Por otro lado, al no tomar en cuenta una serie de partidas presupuestales en el momento de la federalización, los estados se vieron en la necesidad de asumirlas por completo (i.e., una serie de gastos de administración y de mantenimiento)."⁵³

⁴⁹ Con excepción del Distrito Federal.

⁵⁰ La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos (Artículo 40 LGE).

⁵¹ La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria (Artículo 37 LGE).

⁵² La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes (Artículo 41 LGE).

⁵³ Tello, Carlos. Gasto en los Estados. 2003

En el periodo que va de 1998-2001, el FAEB por persona registró una variación de 13.9% a nivel Federal y por entidades la variación fue:

Comportamiento del FAEB 1998-2001
(Crecimiento en términos reales)

	Con menor crecimiento		con mayor crecimiento
Quintana Roo	5.6%	Zacatecas	17.0%
Nuevo León	6.7%	Nayarit	17.2%
Chihuahua	7.0%	Colima	19.1%
Aguascalientes	8.5%	México	20.6%
Querétaro	9.4%	Oaxaca	23.7%
	Nacional		13.9%

Nota: 21 estados se encuentran por debajo de la media nacional

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal 1998-2000, PEF 2001 y Anexo al tercer informe de gobierno del Presidente Fox. 2003.

De manera que en el FAEB se cuenta con el compromiso que el Gobierno Federal estableció en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, consistente en transferir los recursos suficientes a los estados para la prestación de los servicios educativos⁵⁴, al respecto se cuenta con posiciones encontradas de parte de ambos ámbitos de gobierno, los cuales han manifestado la insuficiencia y suficiencia en el monto de recursos que se distribuye para el cabal cumplimiento a su compromiso.

De esta manera, el proceso de descentralización del gasto educativo entre otros efectos creó desbalances pronunciados en el gasto estatal entre aquellas entidades que venían financiando programas educativos propios y aquellas otras que no erogaban por este concepto gasto alguno. Además, parte del costo administrativo de la descentralización fue absorbido por los estados.

Ejemplo claro de ello es el caso de la federalización de la educación en el Estado de Querétaro quien contaba con un sistema educativo estatal muy pequeño y prácticamente orientado a la educación media superior y superior; de aquí que la inversión estatal en este rubro fuera muy limitada; las transferencias de la educación básica y normal ha obligado a inversiones crecientes derivadas de la incorporación de los trabajadores a las prestaciones del gobierno estatal y al incremento de los servicios educativos. Esto ejerce una presión importante sobre las finanzas del estado y potencialmente puede crear una situación inmanejable desde el punto de vista financiero.⁵⁵

Por otra parte, uno de los principales criterios en la asignación de los recursos de este fondo es el registro común de plantillas de personal, a este respecto también se ha exteriorizado la no compatibilidad de cifras en los registros comunes. Lo anterior derivado del reconocimiento o no de nuevas plazas y/o los recursos

⁵⁴ Manifestado por los representantes zonales al interior del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo (II reunión 2003).

⁵⁵ Federalismo fiscal: la experiencia reciente de Querétaro. Nuñez Elías Shuaiba. (El Economista Mexicano) Núm. 2. México, D. F./1999.

considerados como compensatorios. Por lo anterior se ha manifestado la necesidad de establecer un glosario de términos que intervengan en la determinación y distribución de los recursos que constituyen el FAEB, como es el caso de "presupuesto irreductible", entre otros conceptos.

Por ello, preocupa que, a pesar de que en la exposición de motivos se reconoce la inequidad que existe en la distribución de fondos federales para financiar la educación, en las reformas no se contemple o considere ningún elemento para corregir –al menos gradualmente- dichas inequidades.

Por ello a pesar de la importancia que tienen la evolución y el desarrollo de la descentralización para el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas del país, recientemente se puso de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en educación, ya que las autoridades de algunas entidades federativas ha planteado al Gobierno Federal los efectos financieros deficitarios sobre el erario estatal (situación que se refleja a través de los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados para este fin, por medio del fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal que forman parte del ramo 33) , generados por el proceso de descentralización de los servicios de educación, condición que los llevó a plantearse la posibilidad de devolver al gobierno federal este servicio público.⁵⁶

III.2.2.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)

La federalización de los servicios de salud consiste en la transferencia que realizó el Gobierno Federal de éstos a las entidades federativas. En 1996, el Gobierno de la República celebró con los gobiernos estatales el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que tenía como objetivo fortalecer el nuevo federalismo y acercar los servicios básicos de salud a la población.⁵⁷ En el mismo año se celebraron los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, y en 1997 se adecuaron al nuevo contexto las leyes orgánicas de las administraciones públicas y de salud estatales.

"Entre médicos, paramédicos, enfermeras y personal de administración se transfirió la relación laboral de 103 mil trabajadores. Además se trasladó la responsabilidad de manejar directamente más de 7400 hospitales, clínicas y centros de salud que se encontraban equipados y en operación. A partir de ese momento el gobierno federal transfiere a los estados la responsabilidad de prestar servicios de salud y medicina preventiva a la población abierta."⁵⁸

El esquema propuesto se sustentó en la creación, por decreto, en cada Estado, de un organismo público descentralizado (OPD) que se ocupara de manera integral de todo el funcionamiento de los servicios de salud, antes administrados por el Gobierno Federal de manera concurrente con las entidades. A diferencia del sector educativo, en el de salud las secretarías estatales que manejan OPD de servicios de salud, pueden

⁵⁶ Diario Reforma, Sección Estados, nota de Juan Ramón Nava del Grupo Reforma del día 3 de diciembre de 2001, México.

⁵⁷ Secretaría de Salud (1996)

⁵⁸ Tello, Carlos. Gasto en los Estados. 2003

proporcionar directamente los servicios. Algunas entidades federativas han descentralizado ciertos servicios elementales del sector salud hasta el nivel municipal.

En la actualidad, el proceso de transferencia de los servicios de salud se considera concluido, operando los OPD estatales de conformidad con el acuerdo nacional.

Para su financiamiento, el Gobierno Federal transfiere recursos presupuestales a los estados, a través del FASSA, dentro del Ramo 033. Los recursos se depositan de acuerdo con un calendario que se publica en el mes de enero de cada año, en el "Diario Oficial de la Federación", dentro del que se observan periodos que van del 1 al 8 de cada mes para la primera quincena, y del 19 al 23 para la segunda, con excepción de diciembre, en el que el depósito de todo el mes se realiza el día 3.

Criterios de distribución:

En el artículo 31 de la LCF determina la fórmula para asignar entre las entidades federativas los recursos destinados a los Servicios de Salud, de acuerdo con la fracción IV del artículo 30 de la misma ley. De esta manera, el monto global que corresponde a este Fondo, se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes factores:

- I. Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal;
- II. Recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones de Servicios Personales del ejercicio inmediato anterior;
- III. Recursos presupuestarios transferidos por la Federación en el ejercicio inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión;
- IV. Otros recursos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destinan para promover la equidad de los servicios de salud.

La distribución entre las entidades se realiza en atención a los criterios arriba mencionados.

Con respecto a los recursos adicionales que menciona el último punto, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, ya que se incorpora una fórmula de distribución per cápita que considera variables como mortalidad, marginalidad y gasto en salud, para otorgar más recursos a las entidades federativas que presentan mayores rezagos:⁵⁹

$$\Sigma F_i = \Sigma (M^*T_i)$$

En donde:

Σ = Sumatoria correspondiente a las entidades federativas.

i = i -ésima entidad federativa

⁵⁹ Artículo 31 de la ley de Coordinación fiscal (2003)

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

F_i = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de T_i de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max\{(\text{POB}_i * (\text{PMIN} * 0.5 * (\text{REM}_i + \text{IEM}_i)) - Gt_i), 0\}$$

En donde:

POB_i = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per capita aceptado.

REM_i = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEM_i = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gt_i = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Como Función:

Este fondo se destina al ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3°, 13° y 18° de la Ley General de Salud (LGS) les competen a las Entidades Federativas, destacando las siguientes:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3°. de la LGS, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas Estatales de Salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;
- Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

Evaluación:

Como se observa, hay una mezcla del criterio de regularizable, con un criterio que parece interesante pero que no está totalmente precisado en la Ley y que consiste en asignar además del regularizable, un fondo compensatorio – cuya magnitud no se establece- para aquellos estados que tengan un gasto menor a un mínimo –que la Ley no define cuál es – y a los que tengan un gasto por debajo de ese mínimo, se les asignará en función de su marginalidad y de las tasas de mortalidad observadas en el estado.

Si bien la estructura matemática de la fórmula es correcta y en consecuencia parecería garantizar la equidad y transparencia, estos conceptos se ponen en duda por la imprecisión que existe en algunos de ellos, tal es el caso, como ya se expresó, de "Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado", "población abierta en i-ésima entidad federativa", "presupuesto mínimo per cápita aceptado", "razón estandarizada de mortalidad en la i-ésima entidad federativa" e " índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa"

Es aquí cuando cabría preguntarse, ¿Quién y cómo se define el Mínimo aceptado del déficit del gasto?, ¿Qué es población abierta?, ¿qué son la razón y el índice estandarizados?...

Por tal motivo, la objetividad de la fórmula matemática presentada desaparece en el momento en que, ante la imprecisión de los términos que se señalan, el gobierno federal los maneja sin que se sepa la fuente de la información, pues según lo menciona la ley: " La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información". Ante ello, nos encontramos que aún cuando se trate de una buena fórmula, que en teoría llegará a un resultado invariable, la carencia de información conocida y clara da pauta a la desconfianza que puede generar la manipulación de los resultados.

Con base en lo antes expuesto, podemos mencionar que mientras no haya una definición clara de los conceptos contenidos dentro de la fórmula para calcular parte de los recursos del FASSA para distribuir entre las entidades federativas, el descontento por tales ineficiencias jamás garantizará la transparencia ni la equidad de la distribución propuesta.

Por otra parte, cabe mencionar también, que al igual que sucedió en la descentralización de los servicios de educación básica, en el proceso de descentralización de los servicios de salud parte de los criterios para asignar los recursos por concepto de ese fondo, se basó en lo que hasta el momento existía, sin tomar en cuenta las grandes disparidades que existían entre una y otra entidad en cuanto a la cobertura y calidad del servicio.

Tal como lo menciona el profesor Carlos Tello: "Al repartir los recursos de igual manera que en el año anterior, sólo se sigue atendiendo a los atendidos y no se definen recursos para llegar a la población no

atendida, por lo que los rezagos no sólo permanecen sino que se incrementan a consecuencia del crecimiento de la población fuera de cobertura y la presión, en algunos casos, de la población inmigrante."

Ello se puede apreciar al considerar la población no derechohabiente con respecto al total de la población:

POBLACIÓN NO DERECHOHABIENTE COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL			
2000			
Estados con menor proporción		Estados con mayor proporción	
Coahuila	28.0%	Puebla	70.0%
Nuevo León	30.5%	Michoacán	71.1%
Baja California	36.6%	Oaxaca	75.0%
Baja California Sur	38.1%	Chiapas	76.3%
Chihuahua	38.4%	Guerrero	76.9%
Nacional		56.0%	

INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Así, para el año 2000, a nivel nacional el 56% de la población total forma parte de la población abierta, es decir, personas que no son derechohabientes de alguna institución de seguridad social e incapaces de pagar servicios privados. Concetrándose en estados como Guerrero, Chiapas, Michoacán y Puebla gran parte de esta población para el año 2000. Por otra parte, el monto que se designa a las entidades por población no derechohabiente es el siguiente:

FASA: RECURSOS POR POBLACIÓN NO DERECHOHABIENTE 2000			
PESOS DE 2003			
Estados que menos reciben		Recursos que más reciben	
Puebla	238	Quintana Roo	950
Veracruz	283	Campeche	960
Michoacán	326	Aguascalientes	971
Guanajuato	334	Colima	1544
San Luis Potosí	383	Baja California Sur	1796
Nacional		473	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal 1998-2000, PEF 2001 y002, y Anexo al 3er. Informe de gobierno del presidente Vicente Fox, 2003. Para la población no derechohabiente se utilizaron datos de INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Donde se observa que estados como Puebla, donde se concentra una gran cantidad de población no derechohabiente reciben por habitante en esta condición uno de los montos más precarios, siendo esto prueba tangible, de que el sistema en lugar de mejorar las condiciones de la población, perpetúa la situación.

Al igual que se expresó en cuanto al fondo de aportaciones para la educación básica y normal, se han manifestado algunas autoridades de entidades Federativas, ante una imposibilidad de sostener el gasto del Sistema de Salud con los recursos que reciben de la Federación para este propósito a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, incluido en el ramo 33. Por tanto también se pone de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en salud por la insuficiencia en los recursos otorgados y las consecuencias que están sufriendo diversos estados en sus finanzas públicas.

III.2.2.3 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

Los objetivos del FAIS se desprenden de los programas que le antecedieron en el ramo 26 del Presupuesto Federal. Desde su creación en 1983, este ramo ha pasado por cinco nombres: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Regional (1990-1995), superación de la Pobreza (1996-1997), y finalmente Desarrollo Social y Productivo en regiones de Pobreza (1998)⁶⁰. A partir de 1998 la parte mayoritaria de los recursos del ramo 26 integraron el FAIS, en el ramo 33, y lo que queda del ramo 26 se orienta a una serie dispersa de programas no infraestructurales –empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales y cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social- (Diario oficial, 29 de diciembre de 1997).

Desde 1996 se aplicaron por primera vez fórmulas explícitas definidas en función de la pobreza de los estados, para asignar una parte importante del ramo 26: 69% del FDSM (después FAIS) , que a su vez abarcó 60% (65% en 1997) del ramo. El otro 31% del FDSM/FAIS se asignó de 1996 a 1998 según un criterio de equidad que aseguró a todos los estados uno por ciento del fondo independientemente de su masa poblacional o nivel de pobreza. Este criterio se eliminaría a partir de 1999, asegurando una mayor progresividad en las asignaciones estatales.

La primera fórmula para asignar el FDSM que se aplicó en 1996, estuvo compuesta de dos indicadores independientes: uno de pobreza monetaria y otro de necesidades insatisfechas, la fórmula fue mejorada considerablemente en 1997 y 1998 cuando se integraron de los dos tipos de variables en un solo Índice Global de Pobreza (IGP).⁶¹

En 1998, dentro del presupuesto federal para el Ramo 033 se estableció el FAIS, para la integración de este fondo, se utiliza como base la estimación de la recaudación federal participable que se obtenga a partir de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate (un 2.5%, sólo como referencia). El FAIS se descompone en dos fondos:

- el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) al que le corresponde un 0.303%, y
- el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) con el 2.197% restante,

Estos fondos se entregan mensualmente, en los primeros diez meses del año, por partes iguales, a los estados por conducto de la Federación, y a los municipios a través de los estados.

Con respecto al ejercicio de las aportaciones del FISE y el FISM, los estados y los municipios deben⁶²

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

⁶⁰ Scott, John, Ramo33: Descentralización y focalización En "Instrumentos de distribución de recursos del ramo 33". comisión de Desarrollo Social/Cámara de Diputados LVII Legislatura/ Congreso de la unión. pág.65

⁶¹ Este índice se construye a partir de la suma ponderada, elevada al cuadrado, de cinco brechas de carencias del hogar.

- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Criterios de distribución:

Su distribución se realiza mediante criterios de pobreza extrema, con una fórmula cuyo cálculo utiliza el Índice General de Pobreza, el cual considera indicadores basados en la brecha que tiene cada hogar con respecto de 5 normas de necesidades básicas. Así, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos.⁶²

Fórmula:

$$IGP_j = P_{j1} \beta_1 + P_{j2} \beta_2 + P_{j3} \beta_3 + P_{j4} \beta_4 + P_{j5} \beta_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

β_1, \dots, β_5 = Ponderador asociado a la necesidad básica w ; y

j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} ; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1=0.4616$, $\beta_2=0.1250$, $\beta_3=0.2386$, $\beta_4=0.0608$ y $\beta_5=0.1140$.

Donde, las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

W_1 = Ingreso per cápita del hogar;

W_2 = Nivel educativo promedio por hogar;

W_3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda;

W_4 = Disponibilidad de drenaje; y,

W_5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

⁶² Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (2003).

⁶³ Artículo 34 de la ley de Coordinación fiscal 2003.

Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_i = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w.

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w.

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fórmula que representa el Índice Global de Pobreza de un hogar para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, solo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j;

T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE_k = Masa Carencial del estado k;

MCH_{jk} = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el estado k; y,

J_k = Número total de hogares pobres extremos en el estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k;

MCE_k = Masa Carencial del estado k; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

De esta forma, el índice o masa carencial municipal (MCM) es simplemente la suma de los IGP de todos los hogares pobres del municipio, ponderados por número de integrantes, y la masa carencial estatal (MCE) es la suma de las masas carenciales municipales de todos los municipios que lo integran.

La distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Z_w) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pe_k) que se asignarán a cada Estado.

Por su parte, los estados deben distribuir los recursos del FISM entre sus Municipios, con una fórmula igual a la prevista por el gobierno federal para la distribución del FAIS entre las entidades federativas, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social.

Es importante mencionar que el elemento metodológico más atractivo de esta fórmula que se acaba de presentar, es que nos ofrece una medida agregada de carencias multidimensionales construida a partir de brechas de necesidades de los hogares. Esto ofrece en principio la posibilidad de hacer al indicador sensitivo a la intensidad y distribución de las carencias individuales (al elevar la suma ponderada al cuadrado). El defecto más serio del IGP es que su aplicación requiere información para todos los hogares, por lo que no puede estimarse en forma estadísticamente significativa a partir de muestras censales que no sean representativas en el nivel municipal.

Dados estos problemas informativos, en 1998 se definió a partir de las negociaciones presupuestales entre el Ejecutivo y el Legislativo una fórmula opcional más simple, aplicable en aquellos estados que no cuenten con la información necesaria para aplicar la primera, tal fórmula se encuentra en la ley de coordinación fiscal en su artículo 35.

Esta fórmula se basa en información de carencias medidas en el nivel municipal, como proporción de las respectivas carencias estatales. Esto tiene la ventaja de que es fácilmente estimable para todos los estados

no sólo con el Censo de 1990 sino también con el Censo de 1995 (excepto para la variable de ingreso, que no tiene representatividad municipal en esta última fuente). Sin embargo, es importante tomar en cuenta que se sacrifica la sensibilidad de la fórmula original a la intensidad y distribución de las carencias. Además se consideran sólo cuatro variables simples con ponderadores arbitrariamente definidos en forma simétrica:

- Población ocupada del Municipios que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar situación.
- Población Municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en similar situación.
- Población Municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población Estatal sin el mismo tipo de servicio.
- Población Municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

En esta segunda fórmula la que ha determinado principalmente las asignaciones municipales del FISM en 1998⁶⁴.

Como Función:

Los recursos de este fondo son un instrumento importante para la planeación en materia de infraestructura social por parte de los estados y municipios, ya que el destino de los ingresos que de este fondo les corresponden a los municipios (FISM), se enfocan a cubrir los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Adicionalmente los municipios podrán disponer de hasta un 2% de sus recursos, que por concepto de este fondo reciban, para financiar un programa de desarrollo institucional, bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal (a través de la SEDESOL), el Gobierno del Estado y el municipio respectivo.

La parte correspondiente al Estado (FISE), se enfoca a la realización de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras antes mencionadas.

Evaluación:

En cuanto a la fórmula y los procedimientos para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, muchos conocedores, hacen hincapié en las imprecisiones que se encuentran en el procedimiento para la construcción del índice global de pobreza de un hogar, pues se desconoce como fueron fijados los valores para los cinco ponderadores correspondientes a las cinco necesidades básicas incluidas. También se presentan problemas para conocer el contenido preciso de algunos de los conceptos utilizados, tal es el caso de "brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j de estudio". Podríamos hacernos la pregunta: ¿Qué es la norma de pobreza extrema y la norma establecida para la necesidad básica w ?, ante su indefinición en la propia Ley.

Pero, sobre todo, no resulta claro el procedimiento por el cual se hace el cálculo de la fórmula de las masas carenciales estatal y nacional, que finalmente determinan la distribución de recursos entre los estados, pues es claro que los datos utilizados no se obtienen por procedimientos censales, sino que deben estar basados en muestras estadísticas. Y tales procedimientos muestrales no se especifican en la ley, por lo cual, de nueva cuenta, tal imprecisión da cabida a la sospecha de manipulaciones al momento de emitir la información estadística con la que se efectúan los cálculos. Por tanto resulta imprescindible, la precisión de tales confusiones que dejan al cuestionamiento la claridad de los procedimientos y fórmulas.

Por otra parte, también resulta importante comentar que al constituirse el Fondo para la Infraestructura Social Estatal con los recursos ubicados antes en el ramo 26, dedicado al programa de Prioridades Estatales y Desarrollo Regional, y al aplicarse ahora para su distribución (a través del Ramo 33) una fórmula que atiende exclusivamente a criterios de rezago social, las entidades más desarrolladas, con alto dinamismo en su crecimiento y aportación a la economía nacional y, por ende, con fuertes requerimientos de infraestructura de todo tipo, fueron severamente castigadas, enviando señales que desestimulan y pudieran llegar a inhibir el crecimiento.

Lo anterior, se puede corroborar, en el desempeño de los recursos por habitante otorgados por concepto de este fondo durante el periodo que va de 1998 a 2001, que ha presentado una variación de 27.8%. Por entidad federativa, quienes se muestran mas afectadas y menos afectadas en cuanto a tasas de crecimiento de tales recursos son:

⁵⁴ Según información proporcionada por la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional de Sedeso, sólo Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán, y Tamaulipas aplicaron la fórmula original.

VARIACIÓN POR PERSONA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR CONCEPTO DEL FAIS 1998-2001

Baja California Sur	-83.7%	Puebla	51.4%
Colima	-72.8%	Guerrero	54.8%
Aguascalientes	-57.2%	Chiapas	54.8%
Baja California	-48.9%	Oaxaca	55.1%
Quintana Roo	-42.7%	Veracruz	63.0%
Nacional: 27.8%			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta pública Federal 1998-2000, PEF 2001 y Anexo al tercer informe de gobierno del presidente Fox 2003, y del INEGI.

De esta manera encontramos enormes disparidades en cuanto al crecimiento de los recursos por habitante asignados a por fondo, pues por un lado tenemos un crecimiento considerablemente negativo de los recursos otorgados por persona a estados como: Baja California Sur, Colima, Quintana Roo, entre otros; en el otro extremo, se encuentra Veracruz cuyos recursos asignados por persona han presentado durante el periodo un incremento del 63%, otros estados que presentan un crecimiento de los recursos per cápita considerable, son: Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, entidades todas ellas, con altos grados de marginación.

Por tanto, con la reforma se redujeron dramáticamente los recursos federales que apoyaban al desarrollo de las regiones más dinámicas, esta situación se torna más grave al no haberse modificado la fórmula para la distribución entre las entidades federativas de la recaudación federal participable, para reflejar en la distribución de los ingresos un criterio resarcitorio, que compense la creciente asignación del gasto federal hacia los estados con criterios compensatorios de rezagos y pobreza.

Por otra parte hay quienes dicen que una de las principales ventajas del fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es su apertura programática acotada, porque muchas veces los recursos municipales son escasos ante las necesidades de la población; y si no se acotaba el destino de este fondo a infraestructura de servicios para la población en pobreza, se corría el riesgo de que los fondos se destinaran a otras cosas, que pueden ser importantes pero que no son recursos para la pobreza.

Sin embargo, hay otros quienes encuentran para el caso del fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, una fuerte restricción debido a que esos recursos se encuentran etiquetados en diez rubros, lo que imposibilita que los municipios ejerzan acciones de impacto social fuera de la apertura programática señalada. Mencionan, que el carácter general de la Ley complica la aplicación de los recursos en aquellos municipios con pocas necesidades de infraestructura básica insatisfechas, o bien en municipios que por sus características requieren recursos para complementar obras o acciones fuera de los diez rubros; por ejemplo, casas de cultura.

Lo mas grave es que la reforma diluye la responsabilidad y concurrencia local para el combate a la pobreza extrema, ya que el reparto de los recursos federales entre los municipios no toma en cuenta las capacidades propias de éstos para atender a sus pobres; posibilidades evidentemente diferentes entre una población y

otra. Además, también se limita el manejo de los recursos por parte de los estados, por ello resulta necesario precisar, como ya se comentó, algunos conceptos y sus contenidos a fin de aclarar en que sí y en que no se puede gastar, tal es el caso del concepto de "urbanización municipal". Correlativamente se estimula la idea de que el combate a la pobreza extrema es responsabilidad exclusiva del ámbito federal. Por tanto, impide a los municipios más pequeños la creación de una masa crítica de infraestructura municipal básica que le permita un proceso de desarrollo propio, y no se reconoce que la atención a los pobres de estas comunidades es más difícil y costosa que la de las grandes ciudades.

También, al respecto se comenta la necesidad de reincorporar una variable que se acerca al concepto de ruralidad aplicable a las fórmulas de distribución de recursos, refiriéndose a la población en localidades menores a cinco mil habitantes, que fue utilizada en la primer fórmula de distribución del Fondo de Desarrollo social municipal en 1996 y se sustituyó por la variable disponibilidad de espacio de la vivienda. Cabe aclarar que las otras cuatro variables usadas actualmente se han mantenido desde 1996.

Desde este punto de vista, al dejar de utilizar la variable de población en localidades menores a cinco mil habitantes y sustituirla por la de espacio de la vivienda, se preferenciaron dentro de la fórmula las necesidades de servicios en las viviendas, dejando de considerar los costos que implica contar con dicho servicios en las áreas rurales o urbanas, es decir, no cuesta lo mismo construir o proporcionar un servicio público en un área rural que en un área urbana. Se menciona, pues, que si se tomara en cuenta esta variable, la distribución tendería a favorecer en mayor medida a los mexicanos en comunidades más dispersas y aisladas, donde los costos para proveerse de servicios se elevan significativamente.

Es importante destacar que la ministración actual de los recursos –particularmente a los municipios- no ha resultado la forma más efectiva para responder al cumplimiento de los avances físicos de los programas de obra y servicios.

En la Reunión de trabajo de los coordinadores de los COPLADES de la Región Sur-Sureste, realizada en Villahermosa, Tabasco, el 28 de octubre de 1998, posteriormente planteada y adoptada en la Coordinación Nacional de COPLADES en su reunión de la Ciudad de México, en noviembre de 1998, plantean lo siguiente: "creemos que la fórmula para la distribución de los recursos del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social entre los municipios no debe ser igual a la nacional; hemos revisado minuciosamente los saldos de su aplicación y concluimos que en cada entidad federativa se deben desarrollar fórmulas avaladas por las legislaturas estatales correspondientes, tal y como ocurre en la Coordinación Fiscal en materia de ingresos."

En relación con las ministraciones mensuales, señalan que "por una parte supeditan la ejecución de los proyectos a la disponibilidad financiera y por otra plantean el riesgo de que los proyectos no sean terminados en tiempo y forma, con la última ministración. En el caso particular de la zona Sur-Sureste este riesgo es mayor dadas las características geográficas y climáticas. Por ello proponemos que los recursos de este fondo

se ministren de acuerdo con las necesidades de cada uno de los estados, procurando que las radicaciones se realicen conforme al siguiente planteamiento: 80% en el primer semestre y el resto en el segundo”.

Con todo lo anterior, es imprescindible decir que las modificaciones a que se llegue deben tomar en cuenta el “efecto suma cero” muy presente cuando los recursos a repartir son limitados en su monto. Para así evitar la ganancia de algunos estados en detrimento de la de otros. Mas bien, como dice Carlos Tello, se debe actuar en el incremento para que en el margen se vayan modificando las cosas.

III.2.2.4 FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUND)

En 1998, dentro del presupuesto federal para el Ramo 033, también se determinó la incorporación de una asignación para apoyar las finanzas municipales, por medio del FORTAMUND.

Criterios de distribución:

El monto que se destina a este fondo es equivalente al 2.35% de la RFP, que el Gobierno Federal distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada Estado. A su vez, las entidades asignan los recursos a los municipios según el mismo criterio. Este fondo se entrega mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los gobiernos estatales, los cuales deben publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponden a cada municipio, así como el calendario de ministración, a más tardar el 31 de enero de cada año.

En el caso de las demarcaciones territoriales del D.F.⁶⁵, los recursos totales que les corresponden en general son determinados con el 0.2123% de la recaudación federal participable estimada en los mismos términos que para los estados.⁶⁶

Para efectos de la distribución de los recursos entre las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el 75% del total será asignado conforme al criterio del factor población residente, y el 25% restante de acuerdo al factor de población flotante.⁶⁷

Como Función:

Los recursos de este fondo puede ser aplicado a diversos requerimientos. Sin embargo, se debe dar prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras tanto de los municipios como de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como, a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

⁶⁵ Con respecto al D.F. es importante mencionar que durante los años de 1999 y 2000 esta entidad no formó parte del este Fondo, sin embargo a partir de 2001 se vuelve a incorporar como beneficiario de dicho fondo.

⁶⁶ Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal 2003

⁶⁷ Artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal 2003.

Evaluación:

Al establecerse la distribución del fondo para el fortalecimiento Municipal atendiendo exclusivamente al tamaño de cada población, se generan varios problemas e inconvenientes.

- Concentra recursos en las poblaciones de mayor tamaño, incentivando el proceso de migración hacia ellas y agravando los ya de por sí difíciles problemas urbanos.
- Los municipios grandes de las entidades más dinámicas, pero relativamente poco pobladas, de nueva cuenta pierden.
- Desalienta aún más la eficiencia recaudatoria de las autoridades municipales; y, cosa más grave, las hace más dependientes de los recursos federales, con consecuencias contrarias al propósito de fortalecimiento municipal.
- Se transfieren más recursos a municipios sin transferirles responsabilidades de una manera clara, como se hizo con la descentralización de los servicios educativos y salud.

Si se observa el comportamiento que los recursos del FOTAMUND por persona a nivel nacional, encontramos que ha presentado durante el periodo 1998-2001, una tasa de crecimiento de 102.4%. Por entidad federativa, los comportamientos más representativos, han sido los siguientes:

VARIACIÓN POR PERSONA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR CONCEPTO DEL FORTAMUND 1998-2001

Con menor crecimiento		Con mayor crecimiento	
Distrito Federal	87.7%	Puebla	107.4%
Durango	99.1%	Colima	107.9%
Michoacán	99.8%	Baja California Sur	108.5%
Veracruz	99.9%	Baja California	110.0%
Nayarit	99.9%	Quintana Roo	110.4%
Nacional		102.4%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal 1998-2000, PEF 2001 y Anexo al tercer informe de gobierno del Presidente Fox, 2003. Para la población de tomaron datos del INEGI.

En primer lugar debemos apuntar que el comportamiento del D.F. es consecuencia de que su importe se calcula con una proporción diferente a la de los estados sobre la RFP.⁶⁸ Por lo que toca a las demás entidades, se observan claramente las disparidades antes mencionadas a consecuencia del criterio de asignación de este fondo hacia las entidades federativas. El ejemplo del caso del Estado de Veracruz es claro para evidenciar que aún cuando este estado ha hecho grandes esfuerzos en la recaudación de impuestos locales, resulta poco beneficiado en cuanto a la asignación por persona que recibe por concepto de tal fondo. Pues aún cuando en monto resulta ser una de las entidades mayormente beneficiadas por la cuantía de su población, los recursos por persona aún resultan ineficientes y de poca dinámica para satisfacer las funciones para las cuales dicho fondo fue creado.

⁶⁸ Situación que presenta a partir de 2001, año en que el D.F. fue reincorporado a este fondo.

Dentro del FORTAMUND otra de las problemáticas radica en la ministración mensual de los recursos, lo cual afecta principalmente a los municipios que recibirán montos muy bajos (en especial los municipios con menor población). Este hecho fue destacado también en la Reunión de coordinadores de los Coplades de la Región Sur-Sureste, donde se señaló que:

"En el caso del Fondo IV, las ministraciones de recurso en 12 enteros mensuales dificulta la ejecución de proyectos, Los fenómenos cismáticos y las realidades operativas de cada entidad no responden a la programación, por ello proponemos que los recursos de este fondo se entreguen de acuerdo con las necesidades de los estados."

En el FORTAMUND si se pretende fortalecer a los estados y municipios, deberá considerarse también el grado de rezago social que presentan, por lo que sería conveniente utilizar la fórmula de rezagos, tal como se hace en el Fondo de Infraestructura Social Estatal.

Por tanto, sería preciso revisar el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece que, en el caso del fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, los municipios darán "prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública", lo cual rara vez sucede, habida cuenta de que las preferencias o urgencias locales son siempre otras.

En este contexto de fortalecimiento es necesario definir con mayor precisión los rubros a los que se puede canalizar los recursos, incluyendo entre otros el equipamiento, tanto en mobiliario y equipo de oficina como de cómputo y comunicaciones, ya que es bien sabido que los ayuntamientos muestran carencias importantes en estos rubros, pues, sin áreas de planeación sólidas en este nivel de gobierno los recursos que se están descentralizando podrían no utilizarse eficientemente para beneficio de los propios ciudadanos.

III.2.2.5 FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)

En 1996 los gobiernos estatales crearon, por decreto, organismos públicos descentralizados para la construcción de espacios educativos, los cuales asumieron las funciones que venía desempeñando el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). En fechas posteriores y distintas, dependiendo de cada entidad federativa, se han firmado los contratos de donación, con los cuales el CAPFCE ha cedido a favor de los organismos de construcción estatales los bienes muebles e inmuebles de propiedad federal.

El financiamiento de los organismos de construcción estatales se da a partir de 1998, a través de una parte del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 033. Este fondo se destina a la infraestructura educativa y a la asistencia social. El FAM se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente a 0.814% de la RFP.

Criterios de distribución:

El FAM no cuenta con una fórmula preestablecida, por lo que su distribución entre las entidades federativas se realiza de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establecen en el propio presupuesto federal. Los recursos de este Fondo, se entregan mensualmente, de conformidad con el calendario que se publica, en enero de cada año, en el "Diario Oficial de la Federación".

Como Función:

Las aportaciones que con cargo al FAM reciben los estados y el Distrito Federal se deben considerar dentro de los Programas Operativos Anuales de los sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de esta manera, los Recursos de este fondo se canalizan principalmente a lo siguientes objetivos:⁶⁹

- Desayunos escolares.
- Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
- Apoyos a la población en desamparo.
- Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Evaluación:

Tal *criterio de asignación*, claramente indispensable para que los estados amplíen su infraestructura educativa y otorguen mayor asistencia social, tiene el problema de que es totalmente *inercial*; los estados más beneficiados son aquellos que atienden mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de Infraestructura Educativa (ampliación, remodelación y construcción) y que asistan a un mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF, por tanto, quien está en situación de rezago por encontrarse en una situación poco ventajosa para llevar a cabo tales acciones, se mantendrá en ella.

Podemos decir también al respecto, que la distribución de los recursos entre los estados por cargo a este fondo resulta discrecional ya que no hay un criterio bien establecido en la Ley que norme y clarifique el destino de los recursos que se asignan en el PEF.

Por otra parte "el hecho que parte de que los recursos se destinen a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica hacen necesaria la revisión radical de la distribución de estos recursos y el destino al que se dedican los recursos de este fondo".⁷⁰

⁶⁹ Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal 2003.

⁷⁰ Tello, Carlos. Gasto en los Estados.

III.2.2.6 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)

Desde 1999, el gobierno federal y los gobiernos estatales suscribieron convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica y de Adultos, por medio de los cuales se acordó la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros. Estos convenios involucraron al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), transfiriendo las representaciones estatales a los organismos descentralizados que expresamente fueron creados por los gobiernos de las entidades para esos fines.

Con base en lo anterior, los CONALEP de los estados pueden establecer planteles y centros de asistencia y servicios tecnológicos en cualquier municipio o localidad, previa aprobación de las secretarías de Educación estatales y con sustento en la opinión del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Criterios de distribución:

Para el financiamiento de estas tareas existe, dentro del Ramo 033, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). El monto de este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes elementos:⁷¹

I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a. Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
- b. El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y
- c. La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

⁷¹ Artículo 43 de la ley de Coordinación fiscal 2003.

III.- Para el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación y distribución se lleva a cabo de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Como Función:

El propósito de este fondo es permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del INEA.

Evaluación:

De nueva cuenta el criterio que se observa en este fondo para la distribución de sus recursos es inercial pues a partir de la situación que normaba en el momento de la descentralización de los servicios de educación tecnológica y de adultos, se distribuyen los recursos a las entidades federativas.

Aún cuando la tasa de crecimiento de tales recursos por habitante, en el periodo que va desde su creación 1999 al año de 2001, ha resultado positivo, las cantidades que en promedio por persona han recibido las entidades, han resultado irrisorias. Tan solo el monto promedio nacional, durante dicho periodo, por habitante ha sido de \$22.98, además de existir 20 entidades quienes se encuentran por debajo de ese promedio.

**RECURSOS POR PERSONA EN PROMEDIO DEL FAETA PARA EL PERIODO
DE 1999-2001
pesos de 2003**

Oaxaca	\$	10.70	Coahuila	\$	36.13
Nuevo León	\$	14.05	Quintana Roo	\$	36.91
Jalisco	\$	15.64	Baja California Sur	\$	37.05
Hidalgo	\$	15.86	Sonora	\$	37.21
Veracruz	\$	16.11	Campeche	\$	41.78
		Nacional	\$	22.98	

Fuente: Elaboración propia, con base en el censo de población y vivienda 1990 y 2000, proyecciones de la población 1998, 1999, 2001. Los datos del FAETA fueron tomados de @regional. Transformación de cifras en base al factor conversión para 2003.

De esta manera, "solamente se perpetúan las diferencias que en su momento existían en materia de instalaciones educativas y plantillas de personal; pues ni las prioridades específicas que se encuentran establecidas en la Ley, ni las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización de adultos, compensan el componente inercial del fondo".⁷² Por tanto los recursos resultan insuficientes para los requerimientos de administración y otorgamiento de servicios educativos de la educación técnica, así como de la educación para los adultos.

⁷² Tello Carlos, Gasto en los Estado 2003.

III.2.2.7 FONDO DE APORTACIONES PARA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)

Desde 2000 el Consejo Nacional de Seguridad Pública estableció criterios para distribuir recursos entre las entidades federativas de la República mexicana. Para ello, se conformó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuya asignación se establece anualmente en el Ramo 033 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La aplicación de los recursos se realiza de conformidad con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional de Seguridad Pública acordado por el Consejo Nacional en la materia.

Criterios de distribución:

Este fondo se distribuye entre las entidades federativas con base en criterios que incorporan⁷³

- el número de habitantes
- el índice de ocupación penitenciaria
- la tasa de crecimiento anual de procesados y sentenciados
- así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

La información relacionada con las variables utilizadas en el cálculo de la asignación por cada estado y el Distrito Federal, se publica en el "Diario oficial de la Federación" en el mes de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los recursos de este fondo se entregan durante los primeros diez meses del año.

Como Función:

El FASP debe destinarse: al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formulación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de las policías preventivas o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia, así como a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración de justicia.

Evaluación:

El criterio utilizado para distribuir este fondo resulta ser muy rígido; por otra parte si se toma en cuenta la heterogeneidad de los estados que conforman la federación, es visible ver que tal criterio no toma en consideración esta diferencia tan importante. Así también, resulta severamente ambiciosa la función que se pretende llevar a cabo con tales recursos del fondo, a considerar por el monto per cápita que reciben cada

uno de los estados, además de la variación que ha tenido tal fondo desde su creación, pues presenta un crecimiento negativo de 12.8% en el periodo que se analiza que va de 1999 a 2001:

**RECURSOS POR PERSONA EN PROMEDIO DEL FASP PARA EL PERIODO DE
1998-2001**

pesos de 2003

México	\$ 30.72	Nayarit	\$ 99.82
Jalisco	\$ 35.93	Sonora	\$ 106.48
Veracruz	\$ 36.86	Colima	\$ 110.37
Puebla	\$ 38.27	Campeche	\$ 134.99
Guanajuato	\$ 41.81	Baja California Sur	\$ 268.95
Nacional	\$ 72.40		

Fuente: Elaboración propia, con base en el censo de población y vivienda 1990 y 2000, proyecciones de la población 1998, 1999, 2001. Los datos del FASP fueron tomados de @regional. Transformación de cifras en base al factor conversión para 2003.

Como se observa el monto promedio por habitante a nivel Nacional, resultado de \$72.40, por debajo del cual se encuentran 21 estados de la República. Resulta también visible la disparidad en la asignación de los recursos y lo insuficientes que son, pues estados como Baja California Sur han recibido en promedio durante el periodo antes citado, un monto por habitante de \$268.95, el cual resulta 8.75 veces superior al percibido por el Estado de México, entidad con mayor población en la federación, cuyo monto en promedio por habitante fue de tan solo \$30.72, siguiéndole Jalisco, Veracruz y Puebla con \$35.93, \$36.86 y \$38.27 respectivamente. Por tanto resulta importante la revisión completa de la asignación y conformación de este fondo que en lugar de reducir las disparidades entre los diferentes estados, parece que las ensancha. Además, habría también que poner atención en el incremento de recursos que se destinan a él, a decir de la tasa de crecimiento negativa en los montos que se destinan al FASP desde su creación al año de 2001.

III.2.3 COMENTARIOS GENERALES AL FONDO DE APORTACIONES FEDERALES (RAMO 33)

Dentro de las ventajas que para muchos se presentan, principalmente en opinión de autoridades federales y algunos otros beneficiados a nivel subnacional, con la creación del ramo 33, se mencionan: el darle mayor seguridad y certidumbre jurídica a entidades y municipios en recursos, continuar con la idea de la asignación transparente, el que los municipios y los estados tengan un conocimiento anticipado de los recursos que recibirán, el compromiso que asumen estados y municipios para realizar determinadas acciones de política social y la transferencia de responsabilidades por parte de la federación a estados y municipios en materia de educación, salud, infraestructura social, asistencia social, saneamiento de sus finanzas, construcción, y seguridad pública .

Sin embargo, lo cierto es que hoy por hoy es más que cuestionado dicho régimen de "aportaciones" no solo por las etiquetas y condicionamientos que de éstas transferencias se hacen en un régimen que se presume federal, ya que respecto de las mismas las entidades federativas y los municipios no gozan de la misma

⁷³ Artículo 45 de la Ley de Coordinación fiscal 2003.

autonomía para disponer de esos recursos como sí ocurre tratándose de las participaciones. Pues la aplicación de criterios determinados verticalmente por el gobierno federal imposibilita que los gobiernos estatales orienten los recursos conforme a criterios estatales de equidad social y planeación del desarrollo regional. A ello se suma el fenómeno de insuficiencia que frente a las encomiendas de gasto dichas "aportaciones" suponen. Es decir, los recursos que por este concepto llegan a estados y municipios tienden a apartarse de los montos de los compromisos originales.

Adicionalmente, sobre el régimen mencionado de aportaciones pesa el debate sobre la justicia entre entidades entre sí y municipios entre sí, respecto al modo en que se distribuyen los fondos de referencia. Dicho problema se encuentra agudizado por el hecho de que la distribución, en el caso de algunos de los fondos de aportaciones, es realizada por una de las partes del llamado "sistema de Coordinación" es decir, la Federación a través de su Congreso de la Unión mediante las fórmulas establecidas en la propia Ley y complicándose más aún, cuando la propia Ley delega en todo o en parte al ejecutivo Federal el determinar dicha distribución.

Por otra parte, es muy claro que para los cálculos de estas fórmulas que están en la Ley, se requiere información de los ingresos de los hogares, de educación, drenaje, electricidad, y combustible para cocinar. Se requiere información actualizada. Para que esta ley pueda funcionar adecuadamente se requiere una generación estadística de nuevo tipo por parte del INEGI. Se requeriría una actualización mucho más frecuente que la actual de la información social de los hogares, y probablemente se requeriría un recuento censal o una muestra de gran tamaño, para que dé resultados en el nivel municipal cada dos años; pues cada cinco o cada diez años sería inadmisibles para los cálculos de esta ley.

Habría que decir también, que gran parte de los expertos opinan que el capítulo que se añadió a la Ley de Coordinación fiscal está mal ubicado, ya que la ley cumple otros propósitos, prueba de ello es lo expresado en su artículo 1º⁷⁴ y lo expuesto en el artículo 25 del capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal en cuanto a que tales aportaciones de recursos surgen con "independencia de lo establecido de los Capítulos I al IV de esta Ley..." Las aportaciones federales a que se refiere este capítulo están básicamente dirigidas a la política social y este capítulo debería estar en una nueva ley, una ley de desarrollo social. Si se hiciera eso, habría que sacar el fondo IV, para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, que no tienen relación alguna con el desarrollo social, y dejarlo en la ley de coordinación fiscal, y trabajar en una ley de desarrollo social los fondos restantes, con criterios unificados.

Ante ello, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual

⁷⁴ "Esta ley tienen por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar

esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento de la Gestión pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos subnacionales, llegando a plantearse " que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales."⁷⁵

III.3 TRANSFERENCIAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS Y SUS FINANZAS PÚBLICAS.

Para el conjunto de las entidades federativas, los ingresos por concepto de participaciones en los impuestos federales y las aportaciones a los diversos fondos representan el grueso de sus ingresos.

TRANSFERENCIAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PROPORCION DE SUS INGRESOS PROPIOS 2001

Entidades con menor participación		Entidades con mayor participación.	
Distrito Federal	51.1%	Michoacán	95.1%
Nuevo León	74.2%	Guerrero	95.2%
Campeche	80.8%	San Luis Potosí	95.5%
Chihuahua	81.3%	Chiapas	96.1%
Quintana Roo	84.0%	Tabasco	97.3%
Total Estados		84.8%	

Nota: Transferencias: Participaciones federales + Aportaciones federales. Para la mayor parte de las entidades federativas el peso de las transferencias es muy alto, incluso por arriba del nacional
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI y la S.H.C.P.

Como se observa, existen estados como el de Tabasco, Chiapas, San Luis Potosí, de quienes las transferencias federales abarcan casi la totalidad de sus ingresos, además de ello podemos decir que no existen estados cuyos ingresos propios representen al menos la mitad de los ingresos que son capaces de recaudar por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

La situación es dramática, las cifras no dejan mentir, el porcentaje de transferencias que hace la federación a los estados aunque parte de ellas sean propiamente ingresos propios (participaciones) de los estados debido a los términos en los que se llevarán a cabo los Convenios de adhesión al SNCF, es sumamente alto, lo cual hace evidente por un lado la centralización del sistema y por el otro la debilidad de las partes que conforman a la federación, lo cual permitía el control político de las distintas entidades en el país.

Aunque esta situación ha mejorado notablemente por medio de las fórmulas para repartir los llamados Ramos 28 y 33, que evitan la discrecionalidad del presidente en turno, hay incentivos perversos, como sucede en ocasiones en algunas partes del país, ya sea por el reducido control del gasto que hacen las autoridades locales o por otras causas. Además, se tiene el caso de que se asignan recursos en función de criterios que pudieron ser útiles en algún momento, pero que son absurdos en el mediano plazo, como el de reducir las aportaciones a los estados que bajen el porcentaje de viviendas sin disponibilidad de drenaje. Este tipo de situaciones incentivan, más que corrigen, la pobreza del país. Además se ha identificado que numerosos

reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento" (artículo 1º de la LCF, 2003)

municipios, al tener asegurados cierto nivel de ingresos, han abandonado sus esfuerzos por aumentar la recaudación local.

De esta forma, la problemática anterior, aunada a la insuficiencia y a las restricciones de los recursos transferidos, a dado lugar a un reclamo permanente de los gobiernos locales hacia el centro ya que pese a que cada día se transfieren a los estados y municipios un mayor porcentaje de recursos, mediante los programas de salud, educación y desarrollo social, la queja es que se trata de recursos etiquetados y dejan poco margen para moverse dentro de una lógica diferente a la del gobierno federal.

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS ESTADOS 2001
Recaudación de ingresos propios de los estados como proporción de sus ingresos brutos

Hidalgo	2.3%	Tamaulipas	9.0%
Guerrero	2.6%	Baja California	10.4%
Tabasco	2.7%	Nuevo León	12.1%
Morelos	3.0%	Chihuahua	17.7%
Oaxaca	3.1%	Distrito Federal	40.5%
Total Estados		10.5%	

Nota: dentro de ingreso propios se consideran la recaudación de impuestos por parte del estado, así como derechos, productos, Aprovechamientos y contribuciones de mejores.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI y la S.H.C.P.

Esto es consecuencia en gran parte de la manera en que se decidió ordenar el sistema tributario nacional, es decir a razón en gran parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde la coincidencia de impuestos y los problemas que ello acarrea dio lugar a un gran consenso donde los estados decidieron dejar de recaudar impuestos y delegarlos a la federación a cambio de una participación en la recaudación de tal tributación. Por tanto la mayor parte de los Estados de la Federación Mexicana recaudan menos del 9% del total de sus ingresos, pues el resto de los ingresos los recibe de la federación.

Los ingresos provenientes de la Federación se consideran dentro de las finanzas locales, como los recursos propios (participaciones) que pueden ser destinados libremente al gasto local, contrario a las aportaciones y convenios federales que van etiquetados a determinado gasto federal transferido, eliminando con ello la autonomía local para su gasto, aún cuando no deje de existir una representación político-administrativa importante para los gobiernos locales, frente a sus contribuyentes-electorado ciudadanos.

Es importante recordar, que en un Estado federal la política tributaria constituye un elemento fundamental, debido a que en el plano federal los impuestos deben incentivar la equidad, en el estatal consolidar la capacidad de gestión de las entidades y en el local, son el único resorte para impulsar a los municipios como esquema auténtico del desarrollo.⁷⁵

⁷⁵ Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

⁷⁶ Véase Ruiz, Clemente, "elementos para repensar el pacto fiscal mexicano" en Calderón, Jorge y García, Miroslava, coordinadores, México: reforma fiscal, política económica y deuda pública. Análisis y alternativas, IERD, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002, pág. 67. Citado por Terrazas, Amabilia en Consideraciones en torno a la Convención Nacional Hacendaria, Cuadernos de investigación, número 15. IERD, febrero 2004. pág. 12

Por tanto, el camino hacia un federalismo real debe avanzar por diversos derroteros de manera simultánea. El fortalecimiento de los ingresos y del gasto de estados y municipios habrá de ir acompañado de mayores poderes y competencias; así como el perfeccionamiento de los sistemas de control, seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno. De este modo se podrá asegurar esa eficiencia tanto en los esquemas de administración tributaria como en las políticas de gasto. Ya que los estados tienen escaso margen de maniobra respecto a su capacidad de inversión porque presentan incrementos en su gasto corriente, lo que limita su respuesta a demandas de infraestructura e impulsa el proceso de endeudamiento.

De esta manera, no se debe dejar de lado que la deuda de los Estados y municipios del país creció en la década de los noventa debido al poco control del gasto público, modificaciones legales que les generan gasto adicionales y el estancamiento en las estrategias que les permitieran ampliar sus gravámenes locales o eficientar la recaudación de los mismos como disminuir erogaciones irracionales.

Si bien para el año 2001 la deuda estatal y municipal se mantienen en niveles moderados y no presenta ningún riesgo desde el punto de vista macroeconómico, algunas entidades federativas presentan una elevada carga en su deuda en relación con sus participaciones federales.

DEUDA DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS COMO PROPORCIÓN DE SUS PARTICIPACIONES. (2001)

Estados con mayor proporción		Estados con menor proporción	
Tlaxcala	0.0%	Guerrero	9.6%
Michoacán	0.2%	Distrito Federal	11.6%
Aguascalientes	0.3%	Nuevo León	11.9%
Guanajuato	0.3%	México	12.1%
Veracruz	0.7%	Morelos	16.9%
Promedio Nacional		4.4%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la S.H.C.P.

En estados como Morelos, Estado de México entre otras entidades federativas, por ejemplo, se elevó sustancialmente la deuda por la insuficiencia de los ingresos tributarios para hacerle frente a la creciente y nunca bien satisfecha demanda gratuita de servicios educativos y de salud pública, que la cada vez más abundante sociedad solicita.

Tal situación se torna peligrosa para los Estados a largo plazo no solo porque las obligaciones adquiridas por los gobiernos hacen de la sustentabilidad de las finanzas públicas un aspecto muy endeble para el desarrollo de los entes regionales, sino por la creciente demanda de quienes sus necesidades insatisfechas proclamará por la búsqueda de nuevos recursos que satisfagan las necesidades de gasto cada vez más apremiantes.

Por otra parte, la dependencia financiera que los estados presentan de las transferencias federales para llevar a cabo sus tareas, es decir, las participaciones del ramo 28 y de las aportaciones federales del ramo 33 como

proporción del gasto realizado por los estados, se agrava cuando los ingresos propios se rezagan frente a las necesidades de gasto.

**DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON
RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES. 2001**

Transferencias federales por estado/Gasto de los Estados

entidades menos dependientes		Entidades más dependientes	
Distrito Federal	50.4%	Michoacán	90.4%
Nuevo León	71.4%	Colima	90.6%
Campeche	77.2%	San Luis Potosí	91.0%
Chihuahua	77.9%	Chiapas	91.5%
Quintana Roo	80.2%	Tabasco	94.4%
Promedio Nacional		84.8%	

Tal dependencia refleja que los gobiernos locales se sujetan al control político del gobierno federal, a cambio de la conveniencia de no gravar directamente a sus electores ni rendir "cuentas" precisas del uso de recursos.

Es prudente mencionar que esta desproporción en cuanto al origen de los recursos de que disponen las Entidades, entre los que provienen del ámbito Federal y los que obtienen de recursos propios, refleja un grado muy tenue de corresponsabilidad fiscal en el ámbito de las Entidades Federativas, en contraste con uno muy elevado en el ámbito Federal. Este fenómeno obedece a distintos factores, dentro de los que se pueden contar con los siguientes:

- a) "Las Contribuciones locales están vinculadas en la mayoría de los casos, a fuentes económicas de poca actividad o de bajo rendimiento.
- b) Las tasas o cuotas que se utilizan en las contribuciones locales, generalmente son simbólicas o muy débiles.
- c) En el ámbito local son escasas las potestades tributarias disponibles, y aquellas de que se dispone no son utilizadas totalmente.
- d) Los contribuyentes han fortalecido su costumbre de pagar cantidades poco significativas por impuestos locales, habiendo crecido más su resistencia al pago, a pesar de lo bajo de su carga
- e) Las fuentes económicas que pueden generar fuertes rendimiento recaudatorios, no están al alcance de ser gravadas por el ámbito local. ⁷⁷

Cierto es, sin embargo, que existen ciudades medias, y grandes que han hecho esfuerzos de recaudación propia; sin embargo, a nivel país, también la dependencia municipal de los recursos federales sigue siendo muy alta, ya que dependen de éstos en más del 80% en promedio, no obstante contar con una fuente como las contribuciones inmobiliarias. En este sentido, México recaudó para 2001 el 0.1% de impuesto predial, y para 2002 la recaudación fue del orden del 0.2% de su PIB, mientras que en otros países como Argentina,

⁷⁷ Pérez torres Javier(Jefe de Asesores de INDETEC en 2000). "Las finanzas estatales y la coresponsabilidad Fiscal en una estructura Federal" (INDETEC) Federalismo Hacendario. Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. 1973-2003.

Paraguay y Uruguay se recauda el 1.5%, 1.2%, 1.1% respectivamente, de su producto interno".⁷⁸ Aquí lo importante es mencionar que el problema no es tanto de gestión como de estructura de las contribuciones propias municipales, particularmente sus impuestos.

Lo anterior, ha dado pauta a que el alto rendimiento de las figuras de Participaciones y Aportaciones Federales, frente al escaso volumen recaudatorio de los gravámenes subsistentes en el espacio de la Hacienda local, desestime en algunos casos a su administración y su utilización.

En efecto, a consecuencia de su monto, existe la apariencia equívoca de que incluso en el marco del Federalismo Fiscal, tiene mayor jerarquía la figura de las Participaciones y Aportaciones, que la de las Contribuciones propias, lo que en ocasiones neutraliza los impuestos tendientes a incrementar la responsabilidad fiscal señalada.

De esta forma en el ámbito federal, en la Legislatura Federal, y con el debate, argumentos y enfoques que se planteen en dicha Legislatura, se decidirán los montos y modalidades de una parte fundamental de los recursos fiscales, que requiere cada Entidad Federativa y sus Municipios, para realizar su gestión gubernativa. De esta manera la legislatura federal decide, implícitamente, el principal volumen de los recursos de que pondrán disponer las Entidades y municipios en un ejercicio; así como también si éstos recursos tendrán o no incrementos; si los mismos recursos se verán fortalecidos con nuevos impuestos federales, y en su caso, si es que su aumento provendrá de un incremento a las tasas de los impuestos Federales ya existentes.⁷⁹

Por tanto, es apremiante como lo menciona Jesús Ortega, revisar las bases jurídicas que sustentan el pacto federal, la división de poderes, la actuación y las relaciones que entablan los diferentes niveles de gobierno entre sí, el monto y la manera en como se distribuyen los recursos entre la Federación, los estados y los municipios, el estado que guardan las finanzas públicas locales, la calidad y tarifas de los servicios públicos, las formas de relación entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, en fin, todos los componentes que estructuran las relaciones entre los tres niveles de gobierno y entre éstos y la sociedad.⁸⁰

⁷⁸ Gutiérrez González, Juan Marcos. "La potestad tributaria municipal". (INDETEC) Federalismo Hacendario. Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. 1973-2003

⁷⁹ Pérez Torres Javier. "Las finanzas estatales y la coresponsabilidad Fiscal en una estructura Federal" (INDETEC) Federalismo Hacendario. Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. 1973-2003

⁸⁰ El tema ha sido muy discutido últimamente, muestra de ello fue la inauguración la primera Convención Nacional Hacendaria en la ciudad de Juriquilla Querétaro el pasado 5 de febrero del año en curso.

III.4 HACIA LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA.⁸¹

El centralismo pudo dar resultados en el siglo XX porque se buscaba construir un país y porque la casi totalidad de la república federal estaba gobernada por un partido que tenía en el presidente a un líder indiscutido. Ahora, porque así lo decidieron los ciudadanos, ningún partido tiene mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores; a nivel estatal y municipal, la pluralidad es todavía más consistente. Es más, podemos incluso decir tal como lo menciona Aziz Nassif Alberto y otros muchos conocedores, que se atraviesa una crisis de la relación entre el centro y las regiones, porque ni el primero es lo que fue, ya no controla el proceso completo, ahora es un gobierno dividido, y las regiones atraviesan por una pluralidad de opciones y colores partidistas que necesitan nuevas reglas para establecer otros vínculos con el centro.

En las siguientes páginas, se tocará de forma general, en vísperas de la realización de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria hacia la redefinición de la relación Federación-estados-municipios, un esbozo general del proceso que llevó a su materialización el pasado 5 de Febrero del año 2004. Esto por considerarse de importante relación con el tema que se trabaja en esta tesis y con la finalidad de dar al lector el entendido de que el tema, junto con muchos otros en relación (no menos importantes), ha seguido una evolución además de constante, efervescente.

III.4.1 LA CONVENCION COMO EXPRESION DE LA TRANSFORMACION POLITICA DEL PAIS.

A partir de las elecciones federales de 1997, el panorama político del país cambió radicalmente. Al modificarse la correlación de fuerzas políticas en el Congreso Federal, Cámara de Senadores y Cámara

⁸¹ Es importante mencionar que el germen de esa idea de realizar una Convención Nacional Hacendaria, brotó desde noviembre de 2002, cuando los tres partidos mayores, dieron a conocer, en el marco de la mesa central de Reforma del Estado, instalada en la Secretaría de Gobernación, el documento denominado: *"Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia una Política Hacendaria de Estado"*. Dicho esfuerzo fue acogido por la opinión pública nacional como expresión de la voluntad política de las principales fuerzas políticas del país para avanzar constructivamente en un tema no sólo crucial sino urgente para retomar la senda del crecimiento económico y el desarrollo nacional con mayor equidad y sobre bases sostenibles. La propuesta de la Fundación Rafael Preciado Hernández, del PAN, la Fundación Colosio, del PRI y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, del PRD, auspiciada por la UNAM, mereció el apoyo de diversos actores de los ámbitos gubernamental, político, académico y de la sociedad.

Pero la diversidad de reacciones que mereció la propuesta, planteó la necesidad de llevar a cabo una segunda etapa de trabajos para avanzar hacia una Política Hacendaria de Estado. De tal forma, a convocatoria del Grupo por México, con el apoyo técnico y logístico de la UNAM, en febrero de 2003 los órganos técnicos y especialistas de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia, Alianza Social, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana, acordaron proseguir el esfuerzo de la primera etapa, retomando los principios, coincidencias y convergencias planteados en ese momento. De esta manera, se presentó al Congreso un documento recogido en amplia medida por la convocatoria a la Convención, y titulado: *"Agenda básica hacia una Convención Nacional Hacendaria propuesta, coincidencias y convergencias"*.

Este apartado se realizó con ayuda de documentos publicados por Fernando Pérez Correa, Aziz Nassif Alberto, ambos escritores de la revista El País; otros documentos presentados en la reciente publicación de la Revista Economía Informa, Número 323, en febrero de 2004; dedicada a la Convención Nacional Hacendaria encontrando dentro de sus colaboradores en este número a profesores como: Carlos Tello Macías, Gildardo López Tijerina, Aníbal Gutiérrez Lara, Emilio Caballero Urdiales, Leonardo Lomeli Vanegas, Jesús Méndez Reyes entre otros; así, como documentos hechos por Investigadores del IERD como su Director Jorge Alfonso Calderón Salazar, la profesora Amabilia Terrazas, el Maestro Heriberto López entre muchos otros; y periodistas de opinión de los periódicos: La Jornada, El Financiero y Reforma.

de Diputados, así como en las entidades federativas, con contrapesos y alternancias en los congresos locales y gobiernos municipales, se transformó el ejercicio de gobierno. De este modo, la toma de decisiones de todos los órdenes de gobierno tuvo que pasar por un amplio proceso de consenso y negociación.

Esta situación se agudiza cuando en diciembre de 2000 asume el poder federal un candidato ajeno a las estructuras tradicionales del poder político, este hecho, tal como lo menciona el profesor Anibal Gutiérrez Lara, marcó no sólo la llegada de empresarios, militares y simpatizantes del Partido Acción Nacional a las estructuras de poder, sino que significó la completa modificación de las relaciones institucionales entre poderes y órdenes de gobierno. Así, ésta realidad, junto con los resultados cada vez más ineficaces de políticas públicas que se diseñan, definen y a veces hasta operan desde el centro, explica y hace necesaria una participación cada vez más destacada de los gobiernos estatales.

De esta manera, la democratización hermanada con la federalización tuvo efectos políticos y fiscales. Las alternancias que tuvieron lugar en los gobiernos estatales y municipales, así como el agudizarse de la competencia política en las localidades, hicieron que los gobiernos locales reclamaran los recursos públicos que la Federación controlaba.

Tanto los gobiernos alternativos como los gobiernos priistas necesitaban recursos suficientes y oportunos para estar en condiciones de dar respuestas a los problemas de sus comunidades. Sólo así podían mostrar unos la bondad de la alternancia y otros que merecían todavía la confianza social. A pesar de sus rivalidades, ambos coincidían en el punto de que eran inalcanzables sus objetivos si los recursos públicos seguían férreamente controlados por la hacienda federal en su monto, ramos, fondos y calendario de ministraciones. Sí, la temática no es novedosa, sólo que se está llegando a una situación límite que se muestra tanto por la pluralidad política del país y el mosaico multicolor de los gobiernos y congresos, como por la gran escasez de recursos, la evolución errática de los ingresos y la exigencia de transparentar cuentas.

Visto de esta manera, después de los resultados electorales del 2 de julio de 2000, los partidarios del hasta entonces invencible partido oficial se propusieron cerrar filas y presentar un frente común. Así, el 9 de agosto en Toluca, se reunieron los cuadros nacionales y estatales, y los coordinadores parlamentarios de las entidades donde el PRI era en ese momento oposición, con el "grupo de reflexión para la gobernabilidad interna" para "construir una oposición inteligente en defensa de la nación". La sesión a la que asistieron los ex presidentes del tricolor Genaro Borrego, Lugo Verdusco, Humberto Roque y Dulce María Sauri, dirigente en funciones, terminó por ser un ejercicio preparatorio de una reunión nacional de gobernadores del ahora partido opositor.

Ahí, la mayoría de los gobernadores priistas acordaron frente a la llegada de Vicente Fox a la presidencia, que defenderían sus gobiernos en sus respectivas entidades. La presidenta del PRI señaló el interés de los mandatarios por fortalecer el federalismo, "fundamental para que la acción que realizan como estatales tenga efectos plenos en beneficio de la población que representan", al mismo tiempo rechazó que los gobernadores priistas pretendieran formar un frente opositor a la administración federal.

Los gobernadores demandaron al congreso la incorporación de los ingresos petroleros "en la Recaudación Federal Participable" y el incremento "gradual" del porcentaje del Fondo General de Participaciones, la autorización de descuentos a favor de "los contribuyentes cumplidos con sus pagos de tenencia vehicular", y reformas que les atribuyeran facultades para "establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes" y para "organizar loterías".

De esta forma, el primero de diciembre del año 2000, al inicio de su gestión, el nuevo presidente se encontró con un universo desarticulado de gobernadores tricolores, deseosos de entablar una nueva relación con el ejecutivo y hacerse de un lugar eficaz en el nuevo régimen. Vale la pena recordar que, apenas librado el traspás de la marcha zapatista, la primera gran iniciativa del nuevo régimen fue la presentación del proyecto de una nueva hacienda pública.

El titular del nuevo gobierno presentó al congreso una iniciativa de reforma hacendaria que resultó ser, según lo menciona Fernando Pérez Correa, uno más de los documentos centralistas de la posrevolución. Ninguna de sus propuestas fue negociada con las autoridades estatales, trátese de gobernadores o de congresos locales, blanquiazules o variopintos; ninguna de ellas reconoció la capacidad fiscal que corresponde a las entidades federativas, ni previno sistemas compartidos de recaudación y distribución de recursos fiscales; en fin, ninguno de sus objetivos a decir de Pérez Correa, postuló un nuevo federalismo hacendario.

La reforma se atascó en medio de recriminaciones recíprocas de los poderes y partidos. Peor aún, como resultado de los devastadores efectos de la recesión y la insuficiencia (real o supuesta) de los ingresos federales, los recortes y las tensiones resultantes entre los gobiernos locales y el gobierno federal no se hicieron esperar.

En la segunda mitad del primer año fiscal (2001), las tijeras presupuestales ya habían echado un ojo implacable a las políticas sociales, las inversiones y las haciendas estatales y municipales. Los gobernadores ante ello, se quejaron airadamente de los faltantes en "sus transferencias" federales y desplegaron una ruda estrategia de fuerza para disuadir al gobierno federal y moverlo a restablecer las transferencias originalmente acordadas.

La Secretaría de Hacienda sostuvo que se asignaba a los estados un porcentaje fijo de los ingresos y que, si éstos disminuían fatalmente, lo hacían también las transferencias. Los gobernadores replicaron que Hacienda era juez y parte, que la secretaria generaba los documentos sobre recaudación e ingresos y, sobre esa base, procedía a recortar a discreción. Así la primera sostuvo que los mandatarios no sabían contar, y éstos replicaron que el fisco federal no sabía cumplir.

Los gobernadores del tricolor tenían fresca la reunión de Toluca e iniciaron contactos con sus colegas perredistas y panistas. Desde luego estos últimos no tenían ningún interés en relacionarse con los gobiernos de oposición en contra de las autoridades federales de su propio partido. Con todo, un grupo de veintitantos mandatarios locales decidieron intercambiar puntos de vista, identificar intereses comunes y conducirse con cierta cohesión en sus negociaciones con el fisco federal.

El 10 de agosto de 2001, en Mazatlán, se reunieron 20 gobernadores de origen diverso, del PAN(2), PRI(14) y PRD(4), para analizar la propuesta de reforma hacendaria. Durante sus trabajos dieron por concluido el debate sobre el IVA en alimentos y medicinas, impulsado por el Ejecutivo Federal, y ofrecieron colaborar con éste en una salida que permitiera obtener más ingresos fiscales. Acordaron también instalar en Monterrey una mesa de diálogo con el ejecutivo sobre la reforma el 21 de agosto.

Al final, Juan Millán, acompañado de Alfonso Sánchez Anaya, Juan Carlos Romero Hicks y Pablo Salazar Mendiguchía, dieron a conocer la Declaración de Mazatlán, "primera en la historia que se da entre un grupo de gobernadores". El documento anunciaba la propuesta "al Congreso, de una forma constitucional que otorgue mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios; y una comisión federal de presupuesto, financiamiento y gasto público, integrada por el presidente y los titulares de los estados" (La Jornada, 11 de agosto del 2001). La situación era delicada: el Presidente no podía ni aceptar ni rechazar el nuevo foro. Asumió entonces un patrón que ya había adoptado previamente, y decidió no decidir... y ganar tiempo.

III.4.2 LA PRIMERA TENTATIVA DE LA FUNDACIÓN DE LA CONAGO.

Como resultado de los enfrentamientos que se produjeron entre la Secretaría de Hacienda y los mandatarios locales en los días previos, la reunión de Monterrey estuvo a punto de suspenderse. Finalmente se llevó a cabo, con la notoria ausencia del presidente Fox, quien se hizo representar por el secretario de Gobernación, quien con ánimos de propiciar un acercamiento, mencionó que el estado federal "no es graciosa concesión del centro" y que "no queremos que el federalismo mexicano sea un ropaje que encubre a un centralismo vergonzante, en donde las decisiones, el poder, la cultura y el desarrollo están concentradas en pocas instituciones y en unas cuantas regiones".

A la reunión asistieron apenas catorce gobernadores (diez del PRI, dos del PAN, uno del PRD y uno de coalición) y siete representantes estatales. La prensa ofreció una reseña dramática. La nota de *La Jornada* es ilustrativa: "Los gobernadores que plantean una reforma fiscal alternativa al proyecto del presente (Declaración de Mazatlán) sostuvieron una nueva reunión de trabajo, donde acordaron impulsar, en forma paralela a la reforma hacendaria, cambios profundos que permitan resolver problemas como la inseguridad pública, el narcotráfico, el crecimiento del crimen organizado, el desastre del campo mexicano, la cuestión indígena y asuntos coyunturales como el subejercicio del gasto público que ha contribuido a la desaceleración económica" (22 de agosto de 2001).

Los gobernadores entregaron formalmente al poder Legislativo y al Ejecutivo federal la Declaración de Mazatlán.

Después de un año más de desencuentros y rivalidades, marcado por el fiasco del presupuesto para el 2002, las descalificaciones recíprocas y la extensión de los acuerdos hacendarios a otras materias, surgió la iniciativa de algunos gobernadores de constituir un nuevo frente de negociación con el gobierno federal.

El 13 de julio de 2002, en Cancún, Quintana Roo, se reunieron 20 gobernadores (16 del PRI, tres del PRD y uno de coalición) y los representantes de tres entidades federativas más, para constituir la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). No participaron en la reunión los mandatarios panistas, ni los representantes del gobierno federal.

Los gobernadores hacen bien en discutir los temas y problemas que les son comunes y plantearle soluciones y alternativas al presidente. Tal situación se explica no sólo por el deseo manifiesto de los gobiernos estatales desde hace varios años por contar con más recursos y potestades tributarias, sino en buena medida por las dificultades mayúsculas que sus finanzas enfrentan en el contexto actual.

El documento acordado unánimemente por los participantes registró cuatro acuerdos: Primero, constituir la Conago (como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis [...]) y la búsqueda de soluciones [...] que permitan articular, entre sí y con la federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos." Segundo, informar "formalmente al presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial sobre la creación de la conferencia". Tercero, operar mediante "coordinaciones temporales". En ese orden se estableció una "coordinación conjunta" compartida por "el gobernador anfitrión de la sesión que se celebra y el gobernador de la próxima sesión a celebrarse". Cuarto, convocar a una nueva reunión para el 24 de agosto, en Tlaxcala, con una agenda sobre políticas públicas y asuntos hacendarios.

A partir de ese momento los gobernadores se aplicaron a construir un foro eficaz, lo que suponía la conformación (y documentación) de una agenda muy espinosa, en la que destacaba la tarea de compaginar la reforma hacendaria propuesta por la Federación con la reforma en la que pensaban los propios gobernadores. Además también era clave para los mandatarios locales hacer frente a la coyuntura política a fin de recuperar las participaciones y obtener su gradual incremento.

Por su parte, Hacienda ofreció, a quien quisiera consultarla, la información sobre los ingresos reales. Los gobernadores contestaron que las fluctuaciones en el precio del petróleo debían entonces hacerse participables para compensar los recortes. La cuestión ocupó la atención de los negociadores a lo largo de 2002. Como resultado, aunque manifestaron no estar satisfechos, los gobiernos locales recibieron incrementos apreciables en las transferencias, expensados con cargo al superávit petrolero. Sin embargo, toda vez que éste había ascendido a montos sin precedentes, según los mandatarios locales, el excedente entre los ingresos esperados y los reales debía ser asignado a sus entidades. Ninguna propuesta podía estar más alejada del ánimo y los intereses de la SHCP. Ésta se atuvo entonces a asignar un monto compensatorio que no expresaba la aplicación de ningún criterio pactado.

Paralelamente, los ejecutivos locales continuaron con la conformación de la Conago. Un portal electrónico de la organización definió los "fundamentos básicos" de la Conferencia, a la que identificó como un "espacio institucional" con objetivos de "vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación", con la idea de "impulsar", "reafirmar", "proponer", "buscar coincidir" y, en fin, "proyectar y estudiar" todo tipo de materias relacionadas con el logro de un "mayor equilibrio y redistribución de potestades entre los órdenes de gobierno federal y estatal". En suma, puede afirmarse que los gobernadores de oposición generaron un foro de encuentro sobre temas significativos en materia de federalismo, que adquirió un peso político grave y un gran potencial para la negociación, con la apreciable ventaja –para el presidente– de carecer de capacidad operativa y articulación política.

Desde su fundación la Conago ha tenido once reuniones ordinarias y dos extraordinarias. El 24 de agosto del 2002 se llevó a cabo en Atlahuetzia, Tlaxcala, la primera sesión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. A la reunión acudieron 21 mandatarios (16 del PRI, cuatro del PRD y uno de coalición) y, por parte del gobierno federal se presentó de último momento, el secretario de Gobernación.

En esta reunión las cifras expresadas en el Informe Trimestral sobre Finanzas Públicas para el período enero-junio del año 2002, que dio a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resultaron de alto interés para los gobernadores. En el cuerpo del informe, en la parte referente a federalismo, se habla de la disminución de las participaciones en términos reales (descontando el efecto de la inflación) en 6.1%. Ningún renglón del gasto corriente y de la inversión física del gobierno federal podría tener cifras

similares; al contrario, todos esos rubros tienen tasas positivas de crecimiento. Todavía más, esa evolución de las participaciones de -6.1% contrasta con el crecimiento que se tuvo en los mismos meses de 2001 en comparación con 2000 de 6.4%, o de 2000 en relación con 1999 de 16.0%. Pero señala que el Ramo 33 (tres cuartas partes del cual se destina a educación y salud y que, por lo tanto, se les da a los estados para que paguen lo que antes pagaba el gobierno federal) ha registrado un crecimiento positivo.

Dicho en otras palabras, dentro del total, aumentan su proporción aquellos recursos cuyo destino casi en su totalidad está etiquetado para acciones particulares, y disminuye su porcentaje los recursos que sirven para los gobiernos estatales y municipales atiendan sus programas prioritarios.

No se ignora el hecho de que las participaciones deben su comportamiento a la evaluación de los ingresos, pero el -6.1% de las participaciones contrasta con el -3.4% del total de los ingresos, o con el crecimiento positivo de 10.8% de los ingresos tributarios.

El gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, dijo que "en el marco de la sesión de la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores se convocará a un encuentro "urgente" con el presidente de la república, Vicente Fox, para hablar también de los problemas del centralismo, de la escasa entrega de participaciones federales por parte del Ejecutivo a los estados y de las "cifras alegres" que en los Pinos se han dado sobre el particular".

Ya en sesión, se aprobó un "Documento Base", que recogía "los conceptos fundamentales sobre reforma hacendaria consensuados por los gobernadores". Se acordaron cuatro puntos: 1) mantener la "estabilidad de la economía" nacional; "promover la creación de una ley de coordinación hacendaria" que devuelva "a los estados y municipios facultades tributarias", "incremente los porcentajes participables", "amplíe los ingresos fiscales" y "garantice" a las entidades públicas en materia de energía, "un régimen fiscal autónomo". 2) aclarar las divergencias sobre los ingresos federales, 3) Privilegiar el gasto social, las inversiones públicas y el campo para generar empleos y recuperar el crecimiento. 4) Continuar las reuniones en Hidalgo, el 28 de septiembre.

El 28 de septiembre en Pachuca, Hidalgo, tuvo lugar la segunda sesión ordinaria de la Conago. Acudieron 17 gobernadores del PRI, tres del PRD y los secretarios federales de Educación y de Gobernación.

El gobernador de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez Soto, anfitrión de la reunión, expresó: "sentimos que hay un trato injusto, ya que las entidades federativas hemos ido recibiendo una serie de recortes que nos están impidiendo cumplir a cabalidad con los programas de trabajo que teníamos. En contrapartida, lo

que vemos...es (una aumento del) gasto corriente...Mientras que a los gobiernos de los estados nos hacen que nos apretemos el cinturón, vemos que, por el contrario, en el ámbito federal hay toda una manga ancha para poder gastar con toda generosidad".

Al respecto, lo que dijo la SHCP a lo largo de tal año, es que las participaciones han tenido ese comportamiento por la evolución de la Recaudación Federal Participable (RFP). Sin embargo, los ingresos tributarios han aumentado en el mismo periodo 7.4%, entonces vienen la otra explicación: los ingresos petroleros. Pero analizando los precios del petróleo reportados por INEGI, y recordando que en el presupuesto se estimaba un precio promedio de 15 dólares por barril, notaremos que únicamente un mes (enero) ha estado por debajo de esa cifra, 14.96 dólares, en febrero fue 16.10, y desde marzo ha superado los 20 dólares por barril. Dicho de otra forma, el precio del petróleo no alcanza el comportamiento tan desfavorable de las participaciones.

Lo dicho contribuye a explicar la intención de la Conago de "que se revise y audite la integración de la Recaudación Federal Participable (RFP), particularmente los ingresos del gobierno provenientes de PEMEX, ya que las cifras que se han manejado han sido cuestionadas". Finalmente Los mandatarios firmaron un documento con dos acuerdos.

El primero proponía "convenir con la SHCP la integración de un grupo de trabajo encabezado por los miembros de la Conago". La finalidad de este grupo sería "resarcir" los recursos "presupuestales en 2002 que no han sido entregados a los estados"; "transparentar la recaudación federal y los métodos de asignación de las inversiones en infraestructura y gasto social [...]; establecer en el proyecto de decreto de presupuesto de 2003 la aplicación de ingresos adicionales, para compensar la caída de participaciones a los estados, antes que la amortización de la deuda externa"; en fin, los gobernadores pedían participar en el diseño "de las asignaciones presupuestales de los ramos 28 y 33"; y, "obtener que en los decretos del presupuesto se establezca la prohibición explícita de realizar ajustes a la baja, en programas o acciones convenidos con los estados".

El segundo acuerdo informaba que "un grupo de gobernadores [...] trabajará con el Congreso de la Unión" y con "integrantes de la SHCP" para "diseñar el presupuesto de 2003". De acuerdo con el documento se trataba de "compartir responsabilidades y medios financieros". Finalmente, se oficializó que la próxima reunión de mandatarios sería el 16 de octubre en el Estado de México.

Días antes de la primera sesión extraordinaria de la Conago, el secretario de Finanzas del Estado de México, Salvador Martínez Cervantes, afirmó que, en representación de la Conago, plantearía al secretario de Hacienda que los "estados participen por medio de grupos técnicos de trabajo en la elaboración del presupuesto"(La Jornada, 11 de octubre de 2002). El presidente respondió positivamente

y, para distender la atmósfera invitó a los gobernadores a Los Pinos, para celebrar una reunión el 21 de octubre.

El 16 de octubre comenzó, en Metepec, la primera sesión extraordinaria. Asistieron 17 mandatarios del tricolor, cinco del sol azteca y uno de coalición. Por parte del gobierno federal asistió el secretario de Hacienda, a quien los gobernadores acusaron de un "manejo irregular de los recursos para esconder ingresos adicionales" (*La Jornada*, 17 de octubre del 2002). Asimismo los mandatarios demandaron la inmediata reintegración de los casi 40 mil millones de pesos que el gobierno debía, y amenazaron, en el caso de no ser atendidas sus demandas, con bloquear el proyecto de presupuesto.

El secretario respondió que las peticiones eran "fantasiosas". Además les dijo que debían compartir el costo político de cobrar sus propios impuestos", y les propuso "gravar el alumbrado público, las gasolinas, las utilidades por la venta de inmuebles con 2%; establecer un impuesto de 5% al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, y cobrar una tasa de dos décimas de punto porcentual a los pequeños contribuyentes que se esconden detrás de este régimen fiscal para no pagar sus contribuciones. Estos impuestos, dijo, serían 100 % participables para los estados" (*La Jornada*, 17 de octubre del 2002). Por si esto fuera poco, el secretario acusó a la Conago de enrarecer el clima político, e incluso de asustar a los inversionistas y desestabilizar la economía nacional.

Horas después, en conferencia de prensa, se percibía el enojo de los gobernadores. Ya por la noche, los miembros de la Conago firmaron dos acuerdos idénticos a los de Pachuca. No se había avanzado ni un ápice en sus demandas; por ello, dijeron no quedaba más que repetirlas.

Dos días después, el presidente informó que "¡no hay sorpresas presupuestales en este país! [...] todos conocemos el avance y desarrollo del presupuesto a lo largo del año". Advirtió que el siguiente sería un año de "austeridad", y recordó una fórmula del viejo régimen: "hay que apretarse el cinturón"

Las respuestas no se hicieron esperar. Roberto Madrazo terció en el debate y dijo: "no están claras las cuentas que les corresponden a los estados. [los gobernadores] han pedido una auditoria en las participaciones federales, en las que ellos, como socios de la federación, tienen derecho a saber qué sucedió con esos dineros". Y advirtió que promovería una reunión de la Conago y los coordinadores parlamentarios, para "acordar modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto [...] que establezcan un candado que obligue a Fox [...] a solicitar autorización al congreso cada vez que pretenda hacer un recorte" (*La Jornada*, 20 de octubre de 2002).

El 20 de octubre, Santiago Creel intentó salvar la reunión convocada por el presidente Fox. Llamó a los gobernadores para que se presentaran a un intercambio "de puntos de vista". Los mandatarios

condicionaron su asistencia a la reintegración inmediata de los 40 mil millones de pesos recortados. Obviamente, esta condición no se cumplió.

La reunión se celebró, de todas formas, al día siguiente en los Pinos, aunque con poca asistencia. Solo cinco gobernadores panistas y el de Chiapas acudieron a la convocatoria del ejecutivo. No trascendió ninguna noticia que estableciera en qué consistieron los acuerdos resultantes, si los hubo.

Tras la deslucida reunión, el Presidente afirmó que era "irreal" la cantidad de 40 mil millones, demandada por los gobernadores, e hizo un nuevo llamado a los miembros de la Conago para "retomar la negociación". Ofreció un incremento de 10% al presupuesto de los estados para 2003, pero advirtió que "lo importante es hablar con objetividad y con cifras reales" porque, añadió, "sencillamente aumentan o disminuyen los ingresos".

Con las declaraciones de Ejecutivo federal, volvieron las recriminaciones. En el Senado, los priistas y perredistas exigieron al presidente que iniciara una "negociación real".

El 28 de octubre se llevó a cabo, en Chihuahua, una conferencia extraordinaria de gobernadores. Asistieron 18 mandatarios y los líderes de las fracciones priistas y perredistas en el Senado, ni el gobierno federal ni el PAN enviaron representantes.

En Chihuahua no se firmaron acuerdos, sino una "Declaración", sin rúbricas ni firmas. En el texto, la Conago ofrece "mantener un diálogo permanente con los miembros del Congreso de la Unión, para lograr un presupuesto de egresos que otorgue a los estados y municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población" el documento repitió, una vez más, la exigencia a la SHCP de transparentar los montos de las recaudaciones y el manejo de los ingresos, y la demanda de resarcir el faltante de las participaciones estatales.

Al conocer las conclusiones de la cuarta reunión, el Ejecutivo respondió que "no hay dinero" (La Jornada, 30 de octubre del 2002). Los mandatarios, por su parte, decidieron esperar hasta la siguiente reunión.

La cuarta reunión ordinaria de la Conago, se celebró un mes más tarde, el 22 de noviembre, en Los Cabos, Baja California Sur. Una vez más, ningún dirigente blanquiazul se presentó. Tampoco acudieron los funcionarios federales. Los participantes denunciaron, en repetidas ocasiones, que los recortes del gobierno federal eran partidistas, pues los gobiernos del PAN los sufrían en menor medida.

Los cinco acuerdos de Los Cabos carecen de rúbricas. Establecen que la Conago entablará "un dialogo formal con las dirigencias de los partidos"; profundizará "la vinculación con los diputados y senadores del Congreso [...] a fin de integrar una nueva mayoría que formule [...] el presupuesto" de 2003; propondrá "

una miscelánea fiscal federalista"; y formalizará los trabajos de un "grupo técnico" para "fortalecer la vinculación con los legisladores federales".

El 8 de diciembre, la Conago celebró su quinta sesión ordinaria en Manzanillo. Esta vez acudieron sólo once gobernadores priistas y cuatro perredistas, que firmaron el documento sobre el presupuesto federal para 2003 que se había producido en Cabo San Lucas. Al siguiente día, el secretario de Hacienda respondió inflexible a los gobernadores, a quienes propuso aplicar "la atribución que les da la ley de cobrar un 3% de IVA adicional". Naturalmente la propuesta no fue bien recibida.

Como se sabe nadie quedó satisfecho con el trabajo legislativo de finales de 2002. Los debates, a decir de Pérez Correa, fueron agrios, la información estridente y los acuerdos agónicos alcanzados fueron objeto de enmendaduras casi instantáneas.

Tres meses más tarde, el 14 de marzo, en Morelia, Michoacán, la Conago celebró su sexta reunión ordinaria. Esta vez asistieron 17 gobernadores, los dirigentes del PRI y del PRD, un representante del PAN y, por parte del gobierno federal, el subsecretario de Egresos de la SHCP.

El funcionario informó que, con motivo del alza en las ventas petroleras, los estados podrían recibir hasta 7 mil millones de pesos adicionales. Sin embargo, advirtió que "cualquier estimación está sujeta a un elevado grado de incertidumbre". Añadió que el monto total de los excedentes aún no estaba disponible y que, por lo tanto, la Federación no podría entregarles los recursos en una sola exhibición. Para colmo, concluyó con un balde de agua helado: "Para que tengan disponibilidad de dinero", les dijo, "los gobiernos deberán abrir una línea de crédito en Banobras, que liquidarán con los ingresos adicionales que reciban hasta diciembre".

La propuesta indignó a los mandatarios pues, durante 2002, la Federación les había aplicado recortes desde el primer trimestre. Tampoco les agradó la propuesta de contratar créditos, pues ello significaba un "recorte oculto", ya que "recurrir a esa institución implicaría un endeudamiento, que se pagaría precisamente con los recursos adicionales". José Murat solicitó que, "para próximos encuentros, se deje de invitar a funcionarios de Hacienda, pues sólo dan malas noticias" (La Jornada, 15 de marzo del 2003).

El documento final de la séptima conferencia lleva, en lugar de rúbricas, el siguiente encabezado: " Los gobernadores de las entidades federativas". En él se asientan los siguientes acuerdos: los miembros de la Conago "revisarán con la Secretaría de Hacienda las cuentas de los ingresos provenientes de excedentes tributarios y petroleros"; "analizarán" el TLC para utilizar las salvaguardas y otros mecanismos que benefician a los productores agrícolas; "impulsarán" un mayor federalismo. El

documento añadió que es "voluntad de los gobernadores destinar parte de los excedentes de los ingresos petroleros para la recuperación del campo", y asumir "el compromiso de incorporarse a la construcción del acuerdo Nacional para el Campo".

Sólo dos días después de la Conferencia, el presidente Fox vetó las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que en diciembre de 2002 habían sido aprobadas por el Congreso y avaladas por la SHCP. Las reformas vetadas habían creado una figura institucional para evitar que, como sucedió en 2002, fueran los propios gobernadores quienes reclamaran recursos a la Federación para cada entidad en proporción al monto de los impuestos cobrados; y había sentado las bases para que este proceso fuera transparente e incorporado en el consejo de Administración del SAT a los secretario de finanzas de dos entidades y un municipio. La Jornada reportó el sentir de los gobernadores, según quienes, gracias al veto, el SAT "seguirá sin obligación de rendir cuentas sobre el monto de impuestos recaudados y mantendrá ocultas las cuentas de los gravámenes".

El 26 de abril se realizó, en Boca del Río, Veracruz, la séptima reunión ordinaria de la Conago. Por primera vez acudieron algunos gobernadores blanquiazules. El mandatario de Baja California dijo que la Secretaría de Hacienda tienen verdaderos "hoyos negros" y "bolsas que no sabemos a dónde van". Sus colegas blanquiazules coincidieron en que el ofrecimiento de 7 mil millones adicionales por los excedentes petroleros, "eran migajas". Además, denunciaron que Banobras hacía hasta lo imposible para evitar la entrega de dinero. Por este motivo, la Conago citó al secretario de Hacienda a dar una explicación.

Finalmente los mandatarios firmaron un acuerdo en el que asumían "la dimensión estratégica de realizar la más amplia convocatoria para la reforma del Estado", recordaban que una reforma federalista "expresa una aspiración para [...] la nueva fortaleza del país" y reiteraban la "convicción de ir adelante con una reforma de Estado federalista". Nuevamente el documento carece de rúbricas y lleva apenas la leyenda: los gobernadores reunidos.

El 9 de mayo se llevó a cabo la octava sesión ordinaria de la Conago por primera vez, en tierra blanquiazul. Además de un nutrido grupo de gobernadores asistieron los secretarios de Hacienda, Educación y Gobernación. Tanto los mandatarios estatales como los secretarios, firmaron los siguientes acuerdos: "nombrar como secretario técnico de la reunión de los gobernadores al mandatario de Tlaxcala". Como primer punto de este secretariado, se le encomendó analizar la viabilidad de que "cada estado cubra una cuota mensual para el establecimiento de una oficina en la Ciudad de México". La reunión acordó que "la Comisión de Reforma del Estado de Gobernadores se pondrá de acuerdo [...] con la Segob para iniciar los trabajos conjuntos"; "la Comisión de Educación de Gobernadores iniciará el

análisis [...] con la SEP" para "determinar los criterios de negociación salarial[...] del magisterio"; "La comisión de Hacienda [...] acordó con el secretarios de Hacienda que se les entregue información semanal sobre las aportaciones a los estados para transparentar los recursos de la materia"; en fin, "a partir de la siguiente semana se podrá tramitar el pago de los recursos adicionales derivados de las ventas excedentes del petróleo, mismos que serán recibidos como ingresos fiscales".

Después de la octava conferencia, las campañas legislativas recibieron la máxima prioridad y la Conago dejó de sesionar hasta el 6 de junio, en el D.F.

Antes de iniciar la novena reunión, once gobernadores estuvieron con el secretario Creel, quien les propuso retomar el tema del federalismo. Horas después en el Hotel Sheraton de la capital, comenzó la Conferencia. Acudieron 24 gobernadores y una vez más, los panistas se sumaron a las expresiones de molestia con el secretario de Hacienda, a quien calificaron de "insensible" y "cerrado". Entre los acuerdos destaca el propósito de convocar a una "Convención Nacional Hacendaria", que tomará sus decisiones "de manera autónoma" respecto al Ejecutivo, y en consulta "con los legisladores". El asunto quedó en suspenso, pues los "lineamientos" de la convención serían discutidos en la décima reunión de la Conago.

El 27 de junio, como producto de la reunión previa de algunos gobernadores con el secretario de Gobernación, el subsecretario Paoli Bolio, presentó a los mandatarios estatales un documento denominado "el sistema federal mexicano, diagnóstico". Su contenido fue rechazado por los miembros de la Conago. Pero la Secretaría de Gobernación insistió y propuso, el 18 de julio, otro documento, en el que se veía la mano de aquéllos: "El sistema federal mexicano: una propuesta de diagnóstico (con comentarios y anexos solicitados por gobernadores)"

El texto reconoció "la paradoja del federalismo hacendario mexicano", aseguró que "el sistema nacional de coordinación hacendaria no existe constitucionalmente y, para no caer en la ilegalidad, el Ejecutivo federal expidió una Ley de Coordinación fiscal que no tiene imperio por sí misma, sino que requiere del acuerdo de los gobiernos estatales, que luego de ser autorizados por sus legislaturas, firman un convenio de adhesión [...] Los estados -añadió-, han renunciado a su capacidad de cobrar impuestos a cambio de la promesa de la Federación de entregarles fondos de participación". Para remediar esta situación, el texto propuso: "integrar, en la Constitución, normas que den las bases de la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública" (Reforma, 21 de septiembre de 2003).

El 30 de julio se celebró, en San Luis Potosí, la décima Conferencia Nacional de Gobernadores. Acudieron mandatarios del PRI, el PAN y el PRD. La reunión examinó, en primera instancia, el documento presentado por la Segob. Entre los asistentes se produjo una seria "divergencia, propiciada

por la postura de los gobernadores panistas y los representantes de la Secretaría de Gobernación, de discutir el ámbito de las competencias y los gobiernos locales, y después definir sobre el destino de los recursos de la hacienda pública" (Reforma, 21 de septiembre de 2003). Finalmente, los mandatarios aprobaron un documento que solicitaba la discusión de "las reformas que permitirán redefinir competencias y atribuciones fiscales, de potestades tributarias y fortalecer a los estados en materia de finanzas públicas", para atenuar la dependencia del centro.

El acuerdo fue enviado al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales, al presidente Fox y al presidente de la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de que todos ellos, junto con los gobernadores, hicieran una "convocatoria solidaria" para la realización de la futura Convención Nacional Hacendaria.

La Conago definió el "temario básico" del encuentro, que se realizaría en dos etapas: la primera en febrero de 2004 y la siguiente en julio. Pero la cuestión de los recursos no dejaba de ser urgente, y por ello, la Conferencia convocó a una sesión extraordinaria en Cuatro Ciénegas, Coahuila.

El presidente Fox, el mismo 30 de julio, decidió no mantenerse al margen de una iniciativa que a todas luces cobraba fuerza, y comunicó que estaba dispuesto a participar en la convocatoria a una convención hacendaria: "hay sintonía y armonía para sumarnos en impulsar la marcha del país" –expresó el Ejecutivo (La Jornada, 31 de julio de 2003). No obstante, pidió un "tiempo perentorio" para analizar las propuestas.

El 18 de agosto, dos días antes de la reunión de la Conago, el secretario de Gobernación presentó a los mandatarios un proyecto de "adecuación constitucional". Se trataba de una "Propuesta de fórmula competencial mixta". La dependencia federal solicitaba el respaldo de los gobernadores a una iniciativa de reforma al artículo 124 constitucional, cuya nueva redacción diría: "Las facultades de la Federación y de las entidades federativas se sujetarán a las siguientes bases: I. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales [...] podrán ser ejercidas por los Estados [...] tomando en cuenta su capacidad, determinada con base en lo dispuesto por la ley [...]. Los estados pueden legislar siempre y cuando la Federación no ejerza su facultad, o hasta donde la ejerza tratándose de educación, cultura, salubridad general, seguridad pública, protección civil, protección al medio ambiente, deporte, asentamientos humanos y desarrollo urbano, promoción y estímulo al desarrollo económico, turismo y recursos forestales [...]. II. Las entidades federativas tendrán [...] facultades exclusivas en la regulación de : a) estado civil; b) función notarial; c) registro público de la propiedad; d) instituciones de asistencia privada; e) titulación y autorización del ejercicio profesional; f) transporte; g) vivienda; h) desarrollo regional; i) ocupación y enajenación de terrenos baldíos; j) atención

a la juventud; k) servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y l) las demás que establezca esta Constitución y las leyes federales".

En el transcurso de la décima reunión de Cuatro Ciénegas, celebrada el 20 de agosto, los mandatarios rechazaron el documento de la Secretaría de Gobernación, pues posponía lo más importante a su juicio: las modificaciones en materia de hacienda pública, así que volvieron a poner en el centro la cuestión de la "Convención Nacional Hacendaria".

A la Conferencia asistió el presidente Fox. Los 25 gobernadores presentes, en los términos de su propia agenda, firmaron un documento de acuerdos, cuya introducción ofrece una larga exposición en la que se reconoce como fundamental, entre las tareas de la reforma del Estado, "el fortalecimiento del sistema federal", a cuyo impulso se comprometieron los participantes. Éstos ratificaron su "voluntad de construir, mediante amplios consensos [...] una renovación del sistema federal, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo". Para ello, propusieron establecer "un mecanismo conjunto de trabajo".

De esta manera los ejecutivos federal y estatales pudieron suscribir en Cuatro Ciénegas, Coahuila, el compromiso de "impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que conduzca a una reforma hacendaria sustentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, mejorar la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad que permitan abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres"

En consecuencia, quedó acordado un "cronograma de reuniones para acordar proyectos de reformas constitucionales y legales." La agenda se resume en cinco puntos: 1) reconocer el sistema federal; 2) aplicar la "fórmula del régimen residual del artículo 124 (constitucional, de suerte que se) enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas y, en su caso, se revise y regule el catálogo de facultades concurrentes"; 3) proponer las reformas pertinentes; 4) fortalecer a las entidades federativas; y 5) redistribuir desde las normas constitucionales las competencias en materia hacendaria, para sustentar en el pacto federal y en las constituciones locales, las atribuciones hacendarias de los estados de la Federación, y "dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria". Como consecuencia, anunciaron, la Conago sesionará el próximo 24 de septiembre, en Monterrey, Nuevo León, donde emitirá "la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria". El documento concluyó con una advertencia severa en reacción al documento de la Segob: "la población nos demanda acuerdos y México no puede seguir esperando".

Era evidente que la Convención tendría lugar. Para el gobierno federal era igualmente imposible quedarse fuera que subordinarse al juego de los gobernadores. El presidente Fox decidió sencillamente apropiársela. En ese orden, la sesión de la Conago, citada en Monterrey, para el 30 de septiembre, fue más que reveladora.

La reunión de Monterrey fue accidentada precisamente porque representó el cenit de la Conago y el momento en el que ésta perdió la iniciativa y el control respecto a la Convención Nacional Hacendaria. En efecto, al margen de diversos asuntos tales como los emigrantes y los desastres naturales, los acuerdos del 29 de septiembre modifican la integración del Consejo Directivo de la Convención, en términos que significarían, la integración de un órgano en el que los seis gobernadores miembros quedarían en minoría, al compartir su participación con el presidente (como estaba previsto) y con cuatro funcionarios federales, los presidentes de las cámaras del Congreso de la Unión, tres legisladores locales y tres presidentes municipales. Para colmo, el Consejo quedó facultado para evaluar las propuestas ejecutivas "validándolas" (es decir, para vetarlas o aprobarlas). Además las decisiones serán tomadas "por consenso" de los integrantes. Así, los gobernadores perdieron la iniciativa y la Conago perdió la partida; la capacidad de organizar una Convención Nacional Hacendaria conducida desde la periferia.

III.4.3 LA CONVOCATORIA A LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Sin el control de su propia agenda y habiendo perdido la iniciativa de la Convención, la Conago debió aceptar también una consecuencia fatal; la pérdida del espacio y el calendario. En efecto, fue en Palacio Nacional, el 28 de octubre siguiente, cuando el presidente Fox, los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, "los gobernadores constitucionales de los estados de la República y el jefe de Gobierno del D.F.", los integrantes de las juntas de Coordinación Política de ambas cámaras, "el presidente de la Conferencia de Congresos y Legisladores Estatales" y los presidentes "de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México" convocaron a la "Primera Convención Nacional Hacendaria".

Aunque se realizará con frecuencia en espacios académicos, el análisis y las propuestas que en ella se produzcan no hará de la Convención un congreso de especialistas (aunque se espera que los haya en abundancia) sino de actores (y actrices) políticos que estén en una sola sintonía, la de encaminarse hacia la construcción de una política hacendaria de Estado que se sobreponga a los requerimientos de la contingencia (o los canalice en vez de rendirse ante ellos)

En rigor, el acuerdo sobre el que se fundó la convocatoria es, apenas, una coincidencia sobre la agenda a discutir y la identidad de los participantes. No hay en las 31 páginas de la convocatoria una sola

coincidencia de fondo sobre la sustancia de las reformas que, se supone, elaborará y hará públicas la Convención.

Vale la pena recordar la estructura de la convocatoria. El texto se inicia con un capítulo de antecedentes que pasa revista a la historia del federalismo mexicano en apenas cinco páginas, desde la independencia hasta la Declaración de Mazatlán. Sin embargo, a estos antecedentes se suman dos páginas relativas al Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006, del gobierno federal. Enseguida, el documento recuerda la Declaración de Cuatro Ciénegas.

En fin, "con fundamento en los antecedentes expuestos, para la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria" se establece que el "propósito y alcance" de la Convención serían "un desarrollo económico más dinámico y justo", por una parte, y "la formulación de propuestas que en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas".

El documento define, entonces, doce objetivos que incluyen reformas constitucionales, definiciones políticas y, mayormente, innovaciones técnicas. Enumera enseguida ocho principios: "integralidad", "congruencia", "equidad", "suficiencia", "calidad técnica", "gradualidad", "subsidiaridad" y "solidaridad". Se propone después una "metodología" que deja en manos de los grupos técnicos de trabajo el desarrollo de la Convención.

Las bases para la realización de los trabajos incluyen: calendario, participantes, coadyuvantes (entre los cuales se cuentan las organizaciones empresariales, las instituciones de educación superior, los colegios de profesionistas, los contribuyentes, el tribunal federal correspondiente y la sociedad civil). En una nueva definición de objetivos se incluyen, además, los "resultados legislativos esperados".

Recordando un poco, aquellas reuniones efectuadas en 1925, 1933 y 1947; se limitaron a examinar un aspecto de las finanzas públicas, la relación entre los estados y la Federación respecto al cobro de impuestos. Se comprende que esa fuera una preocupación central: en los dos primeros años, porque el país se encontraba en una fase de reconstrucción institucional, luego de la Revolución; y después porque, provista la Presidencia de amplísimos poderes, pretendía entrar en una modalidad que abarcaba también al sistema tributario.

Pero los temas fiscales, los impositivos, son sólo una porción del vasto universo hacendario. Por eso la CNH se ocupará de siete temas: gasto público, ingresos, deuda pública, todos ellos incluidos originalmente por la Conago, y patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales, y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Otro capítulo describe el "Proceso y estructura de la Convención", e incluye la definición de cuatro fases: trabajos preparatorios, sesión plenaria de inauguración, periodo de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas, y sesión plenaria de conclusiones y clausura. La estructura suma al Consejo Directivo una coordinación técnica a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público, una dirección ejecutiva a cargo de quien designe el Consejo Directivo, las mesas de análisis y propuestas, una por cada tema general y en fin, las comisiones técnicas designadas por dichas mesas. La Convención Nacional Hacendaria concluirá con al "suscripción de acuerdos" y una "declaratoria a la nación".

Adicionalmente, el sector empresarial se dispone a realizar una Convención nacional de contribuyentes. Quizá otras porciones de la sociedad sigan su ejemplo. Las reuniones que así se generen no serán redundantes, no excluyentes, ni alternativas respecto de la Convención. Serán complementarias porque corresponden al espíritu que define a la propia CNH: ser un espacio de amplio debate, técnico y político, sobre el dinero público. No habrá votaciones, pero sí búsqueda de consensos.

Es revelador que concluya anunciando que "los resultados alcanzados" serán suscritos por los convocantes "para encauzarlos al proceso legislativo" y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, "mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación".

La cuestión clave que se planteó entonces la Conago, en su décima segunda reunión ordinaria, tres días más tarde, en Durango, fue la recuperación de una agenda propia. En ese marco, los gobernadores volvieron a la defensa de sus intereses económicos: solicitaron "de manera respetuosa" al presidente Fox, que la Secretaría de Hacienda ofreciera una "explicación cabal y concreta respecto a las cifras de los excedentes petroleros". Simultáneamente, rechazaron los préstamos de Banobras que les había ofrecido la SHCP, como anticipos financieros sujetos a intereses, y solicitaron que, en cambio, dichos recursos les fueran ministrados "directamente", como anticipos de las participaciones para el año 2004. Igualmente propusieron revisar las reglas de operación del Fondo Nacional de Desastres.

La decimatercera sesión ordinaria no sesionó en Tlaxcala el 28 de noviembre, sino el 8 de diciembre en Puebla. Se trató de una sesión controvertida. En el acta de acuerdos asegura que: "con ánimo de unidad y en interés de la nación "se debatieron temas sustantivos de la agenda nacional" hasta llegar por consenso a diversos compromisos. Entre éstos destacan tres acuerdos relacionados con los emigrantes mexicanos. La reunión aprobó además destinar la siguiente reunión en Mexicali, "de manera exhaustiva a la Convención Nacional Hacendaria". Sin embargo, el punto más delicado de la agenda resultó de la propuesta del gobernador de Tamaulipas de suprimir las delegaciones federales en los estados y

destinar los recursos ahorrados a fortalecer las haciendas estatales, el gobernador señaló que los estados pueden atender las funciones de dichas delegaciones con "mayor eficiencia, eficacia y menor costo". Sin embargo, algunos gobernadores blanquiazules, como el de Aguascalientes, se opusieron a la propuesta supuestamente "consensuada".

Por lo demás, la reunión de Puebla se celebró en el contexto de la controversia sobre la reforma fiscal en la Cámara de Diputados y el conflicto interno del PRI, que desencadenó la destitución de Elba Esther Gordillo.

Como sabemos la reforma fiscal no pasó. El paquete presupuestal ha sido fuente inagotable de controversia y de acusaciones recíprocas entre el gobierno federal y los legisladores. Así que la reforma fiscal sigue en vilo. Los legisladores priistas la remitieron a la convención Nacional Fiscal. Los diputados del sol azteca decidieron lo mismo, aunque con mayor cautela y menor relieve. El gobierno federal ha señalado que dicho foro es propicio para consumir la reforma hacendaria. Así, será la Convención, a partir del 6 de febrero y hasta el 31 de julio del año próximo, el escenario en el que se debatirá la reforma

III.4.3.1 LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

El pasado 5 de Febrero, día del aniversario de la Constitución, se instaló en Querétaro y dio inicio formal a sus trabajos la Convención Nacional Hacendaria, misma que a la vez que diagnosticará el sistema fiscal mexicano, propondrá soluciones que sean necesarias para asegurar que las finanzas públicas se mantengan sanas en los próximos años.

Los objetivos de la convención van desde la elaboración de un diagnóstico de los problemas hacendarios del país, hasta la generación de un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazo. Se pretende lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, gasto, la deuda y el patrimonio públicos, lo cual implica revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la constitución y una nueva ley de federalismo hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno. Todo ello en un adecuado marco de modernización, simplificación, transparencia y rendición de cuentas.

Ante ello, entre las principales premisas que permearán las discusiones en las mesas de análisis en los casi seis meses de trabajo se encontrarán:

- La fragilidad de las finanzas públicas nacionales. El estado mexicano cada día cuenta con menos recursos para cumplir con sus funciones básicas, promover el desarrollo de la nación y garantizar el bienestar de los mexicanos.

- Como consecuencia de ello, los montos destinados en el presupuesto de egresos de la federación para cubrir el gasto del aparato estatal en sus diversos ramos, los programas sociales de infraestructura e inversión y el de las entidades paraestatales, se han convertido año con año en resignaciones presupuestales que se antojan las más de las veces caprichosas, perjudicando actividades sustantivas que podrían ser pivotes de desarrollo, caso de Pemex y CFE.
- Es innegable que el Estado mexicano ha ido acumulando una enorme deuda pública que absorbe cada vez más, cuantiosos recursos del presupuestos, minando los montos de otros programas sustantivos, pero lo más grave es que la partida de deuda pública sólo es para el pago de los enormes intereses que ésta genera.
- Es lamentable que el aspecto de la fiscalización del gasto público a través de la auditoría Superior de la Federación, carezca de la suficiente fuerza jurídica para hacer valer sus resoluciones, las que han sido impugnadas por el mismo Ejecutivo Federal y la Corte decida que no tienen capacidad jurídica para ordenar nuevas auditorías a los bancos rescatados con el Programa Fobaproa-Ipab.

En fin, no puede soslayarse la preocupación por un federalismo hacendario más justo que será uno de los temas centrales de la Convención.⁸²

Ante ello, no se podían entonces dejar a un lado preguntas y respuestas acerca de cuál es la forma justa y equilibrada de recaudación y gasto público para que el estado mexicano esté en condiciones de atender los problemas de desarrollo y equidad social del país, así como no se puede pasar por alto la pregunta y respuesta acerca de cuál es la forma justa y equilibrada de distribuir los recursos públicos entre el gobierno federal y los gobiernos locales, que son los responsables de atacar los problemas públicos y sociales que aquejan al país y sus regiones.

Después de la ceremonia protocolaria del inicio de la CNH, y de la puesta en marcha de los trabajos que llevará a cabo en sus siete mesas de análisis, se escucha un consenso general: necesitamos cambiar el sistema fiscal mexicano. Y hasta allí. Todo lo demás está lleno de discrepancias que ya desde ahora se han empezado a hacer manifiestas.

Todos están de acuerdo en que la cobija no alcanza, y si se jala para un lado se descobija a otro. Pero las diversas fuerzas políticas difieren en cuanto a la forma de estirarla, como ha ocurrido con los dos intentos hechos por el gobierno de Fox para operar una reforma fiscal, primero en el 2001 y

⁸² Calderón, Jorge, Ledezma, Cutberto. "Presencia del Partido de la Revolución Democrática en la Convención Nacional Hacendaria", en Cuadernos de Investigación, número 15. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, febrero 2004.

recientemente en el 2003. (Reforma, 6 de febrero de 2006). Sin embargo aun es muy pronto para hacer algún juicio de cualquier magnitud, en el momento en el que las mesas de trabajo empiecen a desarrollar los "como", entonces las cosas van a ser diferentes.

Por ello, sólo en julio, cuando se conozcan las conclusiones de la CNH, podrá hacerse una evaluación sobre su desarrollo. Por lo pronto, es un logro su convocatoria y la creación de un espacio para discutir y proponer una política hacendaria de Estado, a la que el Congreso dé el curso debido.

Sin ánimos de ponerle dirección a algún juicio, sería verdaderamente sorprendente que como producto de esta Convención se operaran realmente cambios de fondo en el sistema fiscal mexicano. Y no es que se de eco a aquel juicio que el Secretario de Hacienda emitió cuando dijo que la susodicha "nació muerta" (el financiero) pero es importante decir que la Convención tendrá que salvar algunos obstáculos antes de lograr un plan que pueda mejorar el sistema fiscal mexicano.

El primer obstáculo, quizás será, lograr un diagnóstico claro y preciso sobre la situación Fiscal Mexicana. Pues queda claro, en tal sentido, que un diagnóstico incorrecto podría llevar a recomendaciones de política equivocadas. El problema en este sentido, es que la convención tienen un tiempo relativamente limitado como para abarcar el conjunto de temas que se ha propuesto, aunque es cierto que los avances preliminares que ha hecho la comisión técnica podría aliviar en algo esta problemática.

Por otra parte, recordando que por disposición de la propia convención los acuerdos tendrán que lograrse por el consenso de los participantes, y dado el amplio espectro de puntos de vista que estarán involucrados, ello podría obligar a llegar a acuerdos muy generales sobre aspectos que a toda vista merecen tratamientos específicos. Además, aunado a ello está que aún logrado un acuerdo sustantivo, quien habrá de sancionarlo es el congreso, el mismo Congreso dividido que no tuvo capacidad para ponerse de acuerdo en los meses finales del año pasado.

En fin, dado el panorama, cabría pues la pregunta: ¿Qué tanto están dispuestos los actores que impulsan a la Conago a jugarse un proyecto de reforma que realmente modifique las condiciones actuales del vínculo entre el centro y las regiones? Entre las posibilidades y riesgos del resultado de este esfuerzo algunos estudiosos han previsto que se puede ir hacia:

- Un "centralismo delegativo", en donde el centro conserva el control de la normatividad, y los estados ponen en operación las acciones;
- Otra ruta puede ser la de un "centralismo multiplicado", en donde la concentración y la visión autoritaria pueden bajar y conservarse en los distintos niveles de gobierno, lo cual se opondría a prácticas democráticas y a un sistema más horizontal.

- Y la tercera puede ser la de una "dispersión" de las políticas, en donde lógicas y tiempos diferentes en los tres órdenes de gobierno impidan establecer un sistema coherente y coordinado de relaciones horizontales y verticales.⁸³

Construir un acuerdo entre órdenes de gobierno diversos y además divididos, reclama un intenso trabajo de concertación política. La responsabilidad es enorme. El fracaso de la Convención podría conducir a una fragmentación extrema del país. Impedirlo justifica inversiones cuantiosas. Es hora de que el gobierno federal construya una alianza perdurable sobre la base de incentivos sólidos y riesgos compartidos, con aliados que acepten los costos de una coalición. De otra forma, habría que decidir desde ahora que la Convención no tenga otra función que la pura reiteración retórica de principios generales.

Dada tal problemática, el nuevo federalismo tiene que incluir, así como lo menciona Alberto Nassif en su ensayo en la revista "El País", un conjunto más amplio de reglas, culturas, hábitos y contrapesos, para no caer simplemente en neocaciquismos estatales con más atribuciones fiscales y más recursos, pero con poca transparencia y sin los contrapesos necesarios, que hoy por hoy tiene el gobierno federal.

Porque si bien es urgente que los estados tengan más recursos, mejor repartidos y con nuevas atribuciones para crear sus propias fuentes de ingresos, también lo es la existencia de garantías de que el dinero público no irá a los resumideros de la corrupción, el dispendio y la promoción de vanidades y aspiraciones políticas. (Reforma, 9 de febrero del 2004)

⁸³ Enrique Cabrero, "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel", ponencia del seminario El Estado Mexicano: herencias y cambios, 28-30 octubre 2003, CIESAS. Citado por Aziz Nassif Alberto, en La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal. (El País) p. 33

CONCLUSIONES

El problema del federalismo en su acepción hacendaria radica en que la función histórica encomendada al pacto federal por la constitución de 1917, de generar la cohesión de fuerzas y la institucionalidad del actuar regional necesario para llevar a cabo el programa de reformas sociales y promover el ensanchamiento de la economía del país, fue en detrimento de las identidades autónomas de los estados y de la capacidad de gestión de los municipios.

Esta situación ha mejorado notablemente por medio de las fórmulas para repartir los llamados Ramos 28 y 33, que evitan la discrecionalidad del presidente en turno. Ya que dentro de las respuestas recibidas ante la urgente demanda de un arreglo entre la federación y sus partes a la problemática relacionada con las necesidades cada vez más apremiantes de estados y municipios en busca de ingresos que de alguna manera ayudaran a satisfacerlas, se dio lugar al Sistema Nacional de Participaciones, en donde los estados cedían parte de sus facultades tributarias (sino la mayoría, si las más importantes) a la federación a cambio de que ésta les participara con un porcentaje de recaudación de los ingresos federales. De esta manera, la concentración de la actividad económica y de facultades impositivas en manos de las autoridades federales, a costa de la cesión de facultades por parte de los estados, se llevó a cabo a través de diferentes etapas de un modelo de coordinación fiscal centralista; que finalmente, ocasionó también una concentración en las funciones de gasto.

Por esto es importante reflexionar sobre el significado cualitativo de la adhesión de los estados al sistema Nacional de Coordinación fiscal. Ya que aunque es cierto que la coordinación fiscal proporciona ventajas a los estados, a través de participaciones, también señala las restricciones que imponen a su poder tributario los convenios. Ya que si bien todas las entidades federativas decidieron adherirse al sistema, debido, entre otras razones, a su interés por aumentar sus recursos en el corto plazo, este aumento de sus ingresos redujo, sin embargo, su ámbito potestativo tributario, y supuso que el gobierno federal contaría por tiempo indefinido con recursos abundantes y crecientes, situación que no sucedió del todo así.

Pues, aún cuando el esquema de coordinación fiscal restringió las facultades impositivas de las entidades, en principio concurrentes; simplificó el sistema impositivo en provecho de los particulares disminuyendo los costos de administración del aparato fiscal y eliminando las distorsiones sobre la asignación de recursos por parte de los agentes económicos; demostró ser una herramienta eficaz en la consecución de los objetivos de eficiencia tributaria y proporcionó ventajas a los estados ya que la fórmula actual ha sido positiva para casi la totalidad de las entidades debido a que intenta mantener un mecanismo compensatorio que apoye más los estados con menores porcentajes de participaciones; sin embargo, no resolvió el problema de la insuficiencia de recursos.

Ya que, aunque en virtud de dicho modelo adoptado y asentado en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que hoy por hoy estados y municipios reciben una cuarta parte de la Recaudación Federal Participable en su modalidad de "participaciones", además de una tercera parte de dicha recaudación por concepto de "aportaciones" para gasto con destino específico; "la fragilidad de las finanzas públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal en México y la insuficiencia de recursos públicos para superar los enormes rezagos existentes (principalmente en materia social) y, además, atender la creciente demanda por servicios sociales (educación, salud, vivienda, entre otros) y por servicios y obras de infraestructura se hace cada vez más evidente en el país."⁸⁴

Existe eco entre quienes son conocedores, en que se requiere un nuevo esquema que plantee nuevas alternativas, que se adapten principalmente a las necesidades sociales que ya no pueden esperar en las entidades, aunque por otro lado existen limitaciones económicas que no han permitido responder de manera inmediata a dichas necesidades.

Por otra parte, debemos reconocer que con la creación del Ramo 33, y sobre todo con el establecimiento de criterios objetivos para la distribución de sus fondos, se dio un paso en contra del uso político y clientelar de los recursos para el combate a la pobreza. Con este ramo, la distribución de fondos federales a estados y municipios se vuelve un factor más estable de financiamiento: las autoridades locales saben con anticipación el monto y al fecha de las ministraciones.

Es cierto que los criterios usados son discutibles, que éstos pueden no ser los mejores técnicamente, o los más idóneos en un sentido práctico, pero representan un avance para disminuir la discrecionalidad de autoridades locales y estatales.

Sin embargo, el pecado de origen del Ramo 33 es que descentraliza gasto, centralizando planificación; entrega recursos pero no facultades. No se puede hablar de un nuevo federalismo si no se apunta al fortalecimiento de los gobiernos locales y a la división efectiva de facultades y responsabilidades, así como en la creación de una base sólida de ingresos propios.

Esto se corresponde con la falta de instrumentos legales y técnicos en el ámbito local para el ejercicio y la fiscalización de los recursos. Actualmente, en los estados prevalece una heterogeneidad en ordenamientos locales que dificulta una operación tan centralizada como la que supone el funcionamiento del Ramo 33.

Aunado a ello, se tienen que en la actualidad los procesos de descentralización se están aplicando en todos los estados a pesar de las condiciones heterogéneas que prevalecen en las haciendas locales. La visión dominante de la descentralización ha sido bajo un enfoque "arriba hacia abajo" que no necesariamente ha permitido fortalecer a las regiones y a las localidades. Existen estados que por su solvencia financiera pueden

⁸⁴ Tello, Carlos. México 2003: ¿Qué federalismo?

asumir autónomamente las responsabilidades conferidas por el gobierno federal. No obstante, en otras entidades a pesar de los desequilibrios que presentan, igual están haciéndose cargo de las responsabilidades de gasto.

De esta manera, para algunas entidades la descentralización representa una oportunidad de elevar la eficiencia de su administración pública y, por decirlo así, innovar regionalmente este proceso; en tanto que para otras los procesos descentralizadores pueden constituir una presión adicional a las condiciones de su estructura administrativa. A ello habría que agregar las indefiniciones que existen en muchos de los fondos a distribuir creando discrecionalidad en su distribución, así como los mecanismos muchas veces inerciales que presuponen que el gasto realizado en el momento de la descentralización se realizaba eficientemente, cuando ello no era necesariamente cierto.

Es por tanto ineficaz que los procesos de descentralización sean uniformes con respecto a su instrumentación. Estas políticas podrían irse aplicando en forma selectiva, a partir de las capacidades institucionales y administrativas de los estados y de acuerdo con el ambiente político que se viva en cada uno.

Ante ello, el proceso de asignación de funciones no sólo debe considerar su suficiencia presupuestal sino cuestionarse sobre la efectividad del proceso para lograr un desarrollo regional más equilibrado y que potencie las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para incidir en el bienestar.

Por otra parte la mayor dependencia financiera de los estados y municipios hacia las transferencias federales, se ha acompañado de la crítica cada vez mas sonada referente a la baja recaudación que realizan los entes subnacionales y locales; creándose alrededor de ello muchos comentarios en cuanto a que cada unidad local debería financiar sus actividades por medio de tributos relacionados con los beneficios recibidos. Pero dichos tributos son a menudo impracticables e inaceptables por motivos de equidad y los tributos realmente selectivos incitan hasta cierto punto a las personas y a los capitales a abandonar el área. Factores todos ellos que en el diseño de la estructura fiscal total debe considerarse.

A consecuencia de ello, los gobiernos locales, por razones naturales e históricas, han pensado que lo económico corresponde al ámbito federal. Pero aquellos deben tener no sólo la vocación sino también los instrumentos para actuar y crear mejores oportunidades para su planta productiva. Por tanto, en nuestro país, con ánimos de abatir la centralización de recursos, la opinión general en cuanto al tema de la baja recaudación de los estados, gira en torno a un examen de las fuentes tributarias existentes, así como la identificación de aquellas fuentes que podrían ser idóneas en la esfera de tributación local. Por otro lado, en cuanto a las fuentes tributarias recaudadas por los municipios los conocedores apuntan hacia una solución donde se le de más libertad a éste para que fije las tasas y tarifas en relación a las características y necesidades propias del ayuntamiento.

Aunque la teoría económica es clara en cuanto a la definición de bienes públicos locales y nacionales, ésta ofrece muy pocas guías para determinar la asignación óptima entre niveles de gobierno de cada uno de los procesos que implica una acción pública. La revisión de esta bibliografía muestra que existe una amplia variedad de arreglos fiscales entre niveles de gobierno, asociados estos más a las carencias prevalecientes e históricas de cada nación que a un esquema único de centralización o descentralización de actividades.

De esta manera, la provisión local de bienes públicos asegura exclusivamente que el proceso de asignación de gasto dentro de cada región se realice conforme a las prioridades de sus habitantes, pero no garantiza por sí misma la disminución de las desigualdades regionales.

La propuesta de una separación total de todas las fuentes de recursos, de modo que ningún impuesto sea aplicado por más de un nivel de gobierno, teóricamente, carece de realismo, a menos que este sistema se complete con extensos programas de subsidios, puesto que no hay suficientes impuestos de aplicación aceptable por parte de las unidades inferiores. Si se intentara realizar tal separación, el resultado sería la aplicación de gravámenes menos satisfactorios por parte de las unidades inferiores.

Sin embargo, la unidad gubernamental superior puede dejar de aplicar impuestos que convienen a las unidades inferiores pero que son innecesarios para ellas y evitar así un inútil apartamiento del principio de separación de las fuentes tributarias y una duplicación del trabajo administrativo. Para ello, el sistema de coordinación debe tener en cuenta en su estructuración que la eficiencia administrativa de las diversas jurisdicciones políticas en la recaudación fiscal, varía según el tipo de impuesto; además los gravámenes que utilice cada nivel se requiere que sean perfectamente adaptables a su propia economía.

En suma, el marcado centralismo disminuye el potencial del modelo federal, anulando beneficios de la descentralización en términos de una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos en un contexto de mayor transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales.

Así, el sistema federal para sobrevivir exige un crecimiento balanceado de las partes componentes y de ninguna manera conviene que una sola de ellas aventaje a las otras en forma preeminente; en el logro de este objetivo juegan un papel muy importante, además de la estructura jurídica descentralizada, una serie de elementos extrajurídicos. Por ejemplo, coadyuvan la descentralización, la representación adecuada de los estados miembros en los organismos políticos federales – cámaras de senadores -, la acción de grupos de intereses locales, especiales condiciones geográficas y demográficas entre otras.

En resumen podemos decir que pese a los avances registrados a lo largo de varias décadas en los ordenamientos legales que regulan la coordinación fiscal, ésta no guarda plena correspondencia con la realidad económica, social y política del país, especialmente en lo que se refiere a:

- a) la definición precisa y la concurrencia en la atención de las prioridades nacionales de gasto;

- b) la definición y ejercicio de las responsabilidades de gasto que competen a cada orden de gobierno;
- c) la necesaria articulación y correspondencia entre las políticas de gasto e ingreso público que no solo aseguren el financiamiento sano y suficiente de los renglones prioritarios de gasto, sino también una adecuada coordinación en su ejercicio,
- d) el establecimiento de disposiciones que articulen y tipifiquen con claridad las responsabilidades de cada orden de gobierno en la transparencia y rendición de cuentas de las políticas de gasto público; y,
- e) la eficiencia y transparencia de la coordinación hacendaria plantea la necesidad de que los tres órdenes de gobierno establezcan acuerdos para homologar los criterios y requisitos contables y de fiscalización del ingreso, gasto y deuda públicos.

Ante ello, es un logro la convocatoria a una Convención Nacional Hacendaria y por tanto, la creación de un espacio para discutir y proponer una política hacendaria de estado, a la que el congreso de curso debido. Aún cuando hay quienes no esperan mucho, lo cierto es que hay un consenso: es necesario modificar la manera como se relacionan financieramente los tres niveles intergubernamentales.

Parece ser claro que si se quiere sustituir el sistema de coordinación para en federalismo hacendaria integral, tendrá que pensarse en un sistema federal que de atribuciones y responsabilidades a los tres niveles de gobierno; es decir, antes de discutir las fórmulas de reparto, según lo menciona el profesor Gildardo López Tijerina, habrá que definir hacia que federalismo pretende ir el país reconociendo con honestidad las grandes diferencias y desigualdades regionales, estatales y municipales.

Por otro lado la viabilidad respecto a las nuevas formas de distribuir los recursos a nivel federal podrá darse sólo en la medida que haya más recursos que repartir. Si no se incrementa la recaudación fiscal sucederá, como hasta hoy, que estando 87% del presupuesto federal ya comprometido por compromisos irreductibles del gasto federal, los márgenes para redistribuir serán cada vez más estrechos.⁸⁵

Deberá considerarse que las entidades federativas pretenden que se les transfieran potestades tributarias para reducir su dependencia de los ingresos federales. Sin embargo, habría que considerar que hay entidades que no cuentan con una estructura adecuada de recaudación y que en caso de que tuvieran facultades tributarias podrían tener pérdidas en su recaudación. Por otro lado, la federación al aceptar perder potestades recaudatorias a favor de los otros niveles de gobierno tendría una reducción de los ingresos federales, por lo que esa pérdida iría contra las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) que son canalizados a las entidades federativas.

⁸⁵ López Tijerina, Gildardo. Convenciones hacendarias: ¿Reto o fracaso del federalismo? En Economía Informa, núm. 323, Febrero de 2004.

En otro aspecto, la coexistencia entre entidades federativas con diferente grado de desarrollo hace que las más desarrolladas consideren, con acierto, que aportan a la federación una mayor cantidad de recursos de los que reciben, debido a que las fórmulas existentes conducen a que los recursos tributarios captados son distribuidos en forma más que proporcional a la aportación de las entidades más pobres.

Las experiencias vividas nos han dejado una enseñanza importante: no es posible planear la transferencia de funciones desde el centro, sin tomar en cuenta las características propias de cada estado o municipio. Los acuerdos que se firman para llevar a cabo estos procesos como se observó, responden a lineamientos generales aplicables a todas las entidades que no contemplan las condiciones específicas de cada una.

Ante ello, la Convención nos recuerda que no somos viables si no construimos un Estado fiscal, equipado con los recursos necesarios para poder cumplir su función social, así como tampoco lo somos si no construimos un Estado legal, dotado con la capacidad de dar orden a la sociedad y brindarle seguridad.

Por ello, se exigió convocar a la Convención Nacional Hacendaria y, por ello, la dimensión federal y la dimensión social del Estado son los ejes de la CNH que despierta esperanzas y que representa otra prueba para evaluar las capacidades directivas de nuestros políticos.

ANEXO A. ESQUEMA GENERAL DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

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

Objeto de la coordinación

Artículo 1o.

- Concepto de entidades
- Adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal

Constitución del fondo general de participaciones

Artículo 2o.

- Recaudación federal participable
- Distribución del fondo general de participaciones
- Adición del fondo general de participaciones
- Participación de entidades en los accesorios

Participación a los Municipios

Artículo 2o-A.

Determinación de la participación que le corresponde a cada entidad federativa

Artículo 3o.

Participación de las entidades federativas en la Recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, alcohólicas y tabacos labrados

Artículo 3o-A.

- Participación de los Municipios

Participación de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes

Artículo 3o-B.

Reserva de contingencia

Artículo 4o.

- Distribución de la reserva
- Reserva de compensación adicional

Cálculo de las participaciones

Artículo 5o.

Participación de los Municipios al fondo general

Artículo 6o.

- Fecha de entrega de las participaciones

Determinación de las participaciones

Artículo 7°.

- Ajuste de las participaciones

Comportamiento de las participaciones e incentivos

Artículo 8o.

Protección a las participaciones

Artículo 9o

- Compensación de participaciones federales
- Pagos de las entidades y Municipios por medio de afectación a sus participaciones
- Coordinación en materia de información de finanzas públicas
- Registro de obligaciones de entidades y Municipios

Fondos derivados de puentes de peaje

Artículo 9o-A.

Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Convenios

Artículo 10.

- Publicación de convenios
- Adhesión integral
- Incorporación del Distrito Federal
- Cuarto párrafo. (Se deroga D.O.F. /XII/2000).
- Participación de las entidades no coordinadas

Coordinación en derechos

Artículo 10-A

Opción de no coordinación en derechos

Artículo 10-B.

- Coordinación en derechos
- Causas por las que se deja sin efectos la coordinación en derechos

Falta de cumplimiento de convenios de coordinación

Artículo 11

- Declaratoria en la que se deja el sistema nacional de coordinación fiscal
- Reducción de participaciones

Recurso de inconformidad de los particulares

Artículo 11-A

- Dictamen técnico
- Plazo para resolver el recurso
- Devolución de cantidades indebidamente cobradas

Intervención del Poder Judicial Federal

Artículo 12.

Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.

Convenio para la administración de ingresos federales

Artículo 13.

Autoridades fiscales de las entidades, que se consideran autoridades fiscales federales
Artículo 14.

Recaudación de ingresos federales
Artículo 15.

- Tenencia, cuenta comprobada de la recaudación

Capítulo IV. De los Organismos en Materia de Coordinación

Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Artículo 16

Integración de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
Artículo 17.

Sesiones de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
Artículo 18.

Facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
Artículo 19.

Integración de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
Artículo 20

Facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
Artículo 21

Funciones del INDETEC
Artículo 22.

Órganos del INDETEC
Artículo 23.

Integración de la Junta de Coordinación Fiscal
Artículo 24.

Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales.

Constitución de fondos de aportaciones federales
Artículo 25.

Recursos complementarios del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
Artículo 26.

Elementos determinantes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
Artículo 27

Reuniones periódicas para una mayor equidad y mejor utilización de recursos transferidos
Artículo 28.

Recursos económicos para apoyar actividades de salud

Artículo 29.

Elementos determinantes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Artículo 30

Fórmula para la distribución de los recursos destinados a los servicios de salud

Artículo 31.

Determinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social por un monto del 2.5% de la recaudación federal participable

Artículo 32.

Destino de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Artículo 33.

Fórmula para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Artículo 34.

Carácter redistributivo de los recursos hacia Municipios con mayor magnitud y pobreza extrema

Artículo 35.

Determinación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Artículo 36.

Destino de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Artículo 37.

Distribución de recursos en proporción directa al número de habitantes

Artículo 38.

Determinación del Fondo de Aportaciones Múltiples

Artículo 39

Destino de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones Múltiples

Artículo 40.

Reglas para la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples

Artículo 41.

Recursos económicos complementarios para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Artículo 42.

Determinación anual del monto del Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos

Artículo 43.

Constitución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Artículo 44.

Destino de las aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Artículo 45.

Carácter inembargable de las aportaciones con cargo a los Fondos

Artículo 46.

Inicio de la vigencia

Artículo Único 88.

Artículo Único 89.

Artículo Primero 90.

Artículo Quinto 90.

- Porcientos aplicables para 1991, 1992, y 1993
- Distribución del Fondo General de Participaciones en 1990
- Modificación de los porcientos que integra el Fondo General de Participaciones.

Creación de una reserva de contingencia

Artículo Sexto 90.

Disposiciones transitorias

BIBLIOGRAFÍA

Amieva-Huerta, Juan. "Temas selectos de Finanzas públicas". Editorial Porrúa. 1ª edición, México, 2002.

- Arellano Cadena, Rogelio (comp.) "México hacia un nuevo Federalismo Fiscal" Lecturas del Trimestre Económico Núm. 83. Edit. FCE.
- Astudillo Mora, Marcela. "México: la distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados". Instituto de Investigaciones económicas. México, 1999.
- Astudillo Moya, Marcela. "La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX". Textos Breves de economía. UNAM, IIEc. 1ª Ed. México, Marzo de 2001.
- Ayala Espino José. "Economía del Sector público mexicano". Grupo Editorial Esfinge. Segunda Edición, Junio 2001.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Introducción al Derecho Mexicano" Derecho Constitucional. UNAM, Méx. 1981.
- Colmenares Páramo, David y Villarruel Mata, Moisés (coordinadores). "Federalismo Fiscal desde estados y municipios." El economista mexicano Núm. 2. Colegio Nacional de Economistas. México, D.F., 1999.
- Díaz Flores, Manuel. "Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica." (Economía, sociedad y territorio) Vol. III. Núm.11, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002. p.387-407
- Due F. John. "Análisis económico de los impuestos y del sector público". Librería el Ateneo Editorial. 4ta edición 1977.
- Faya Viesca Francisco. "Finanzas Públicas" Ed. -----. Méx. 1996.
- Hernández Chávez Alicia (coordinadora) "¿Hacia un nuevo federalismo?" Fideicomiso Historia de las Américas. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- Hicks, Ursula. "Hacienda pública". Editorial Aguilar. Madrid 1960.
- Nuñez Miñada, Horacio. "Finanzas Públicas". Ediciones Macchi. Buenos Aires Argentina. Marzo, 1998.
- Oates, W. E, et al. "Financiación de las autonomías" ediciones H. Blume. trad. Antonio Jiménez. 1ª edición española, 1979.

- Oates, Wallace, "Federalismo fiscal", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, No. 25, 1977, p.3
- Ortega Lomelin, Roberto. "Federalismo y Municipio" 1ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1994.
- Retchkiman K, Benjamin. "Aspectos estructurales de la Economía Pública". Textos universitarios. México, 1995.
- Stiglitz, J., "La economía del sector público", Antoni Bosch Editor, Barcelona, España, 1988.
- Tello, Carlos. "Gasto en los Estados".2003
- Tello, Carlos. "México 2003: ¿Qué Federalismo?". 2003

FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

- "Federalismo fiscal desde Estados y Municipios"(el economista mexicano) Núm.2. Colegio Nacional de Economistas. México, D.F. / 1999.
- Anexo al Tercer informe de Gobierno del presidente Vicente Fox , 2003.
- Aziz, Alberto. "La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal." Revista Este País.
- Base de datos de la Facultad de Economía
- Calderón, Jorge, Ledezma, Cutberto. "Presencia del Partido de la Revolución Democrática en la Convención Nacional Hacendaria." IERD, Cuadernos de Investigación, número 15. México, febrero 2004.
- Censo General de población y vivienda 2000.
- Colmenares Páramo, David. " Retos del Federalismo fiscal" (Comercio Exterior) Vol.49 Núm. 5. México, Mayo de 1999. Banco de Comercio Exterior.
- Comisión de Desarrollo Social / Cámara de diputados LVII Legislatura/ Congreso de la Unión. "Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33".
- Diagnostico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. SHCP. Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas.15 de Mayo de 2003.

- Díaz Flores, Manuel. "Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica." (Economía, sociedad y territorio) Vol. III. Núm.11, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002. p.387-407
- Estadísticas de la Secretaría de educación Pública.
- Finanzas Estatales y municipales de México 2003.
- Grupo Técnico hacia una política Hacendaria de Estado. "Agenda básica hacia una Convención Nacional Hacendaria. Propuesta, Coincidencias y Convergencias" Septiembre de 2003.
- Gutiérrez Lara, Anibal. "La Conferencia Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria". (Economía Informa) núm. 323. Facultad de Economía. Febrero de 2004.
- Ibarra Salazar Jorge, Alfredo Salazar Musi y Lida Sotres Cervantes. "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales" (Comercio Exterior) Vol. 49. Núm. 5. México, Mayo de 1999. Banco de Comercio Exterior.
- Ley de Coordinación Fiscal. 2003
- López Tijerina, Gildardo "Convenciones hacendarias: ¿Reto o fracaso del federalismo?" (Economía Informa) núm. 323. Facultad de Economía. Febrero de 2004.
- Pérez Correa, Fernando. "Hacia la Convención Nacional Hacendaria". Revista Este País.
- Periódico "El Financiero" días: 2-11 de Febrero de 2004.
- Periódico "La Jornada" días: 5-10 de Febrero de 2004.
- Periódico "Reforma" días: 2-11 de Febrero de 2004.
- Sampere, Jaime y Horacio Sobarzo. "Reflexiones sobre el federalismo fiscal mexicano". (Comercio Exterior) Vol. 49. Núm. 5. México, Mayo de 1999. Banco de Comercio Exterior.
- Saucedo Sánchez, José Alberto. "El ramo 28 del presupuesto federal en México, 1980-1997" (Comercio Exterior) Vol. 50. Núm. 1. México, Enero de 2000. Banco de Comercio Exterior.
- Sistema de Cuentas nacionales INEGI.
- Sistema de impuestos municipales, INEGI.
- Tello, Carlos. "Convención Nacional Hacendaria." (Economía Informa) núm. 323. Facultad de Economía. Febrero de 2004.

- Terrazas, Amabilia. Consideraciones en torno a la Convención Nacional Hacendaria. IERD, Cuadernos de Investigación, número 15. México, febrero 2004.