

7) 20/11/11



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE ECONOMIA

**VIABILIDAD DE UNA ADECUACION FINANCIERA  
Y OPERATIVA ENTRE LOS NIVELES FEDERAL  
Y ESTATAL DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO**

T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN ECONOMIA

presentan

GERMAN IRETA ALAS  
MA. TERESA LINO OLVERA  
ABRAHAM SANCHEZ GARZA



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.

INTRODUCCION.. . . . .	I
------------------------	---

CAPITULO I

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD MODERNA. (el caso de México)	pag.
1.- La Formación del Estado. . . . .	1
2.- Atribuciones Tradicionales del Estado. . . . .	6
a) Seguridad Pública y Territorial . . . . .	8
b) Beneficencia Pública y Salubridad . . . . .	10
3.- Corrientes de Pensamiento en Torno al Papel del Estado en la Economía. . . . .	12
a) Liberalismo VS Intervencionismo . . . . .	12
b) El Estado como Impulsor del Desarrollo Económico. . . . .	15
c) La Economía Mixta . . . . .	21
4.- El Sistema Político Mexicano . . . . .	25
a) Centralismo y Federalismo . . . . .	25

CAPITULO II

EL INGRESO PUBLICO EN MEXICO Y LOS MECANISMOS DE SU -- DISTRIBUCION ENTRE LOS DOS NIVELES DE GOBIERNO.	
1.- Conceptos y fuentes del Ingreso Público en México. . . . .	31
a) Ingresos Corrientes y Ordinarios. . . . .	32
b) Ingresos Extraordinarios. . . . .	44
2.- Mecanismos de Distribución del Ingreso Público . . . . .	45
a) El Sistema de Participaciones a las Entidades - Federativas. . . . .	48
i) Impuestos Participables . . . . .	53
ii) Otras Modalidades. . . . .	56
b) Inversiones Federales Directas en los Estados . . . . .	59

	pag.
i) Convenio Unico de Coordinación. . . . .	61
c) Política Crediticia. . . . .	64
i) Créditos a Estados y Municipios . . . . .	66
d) Deuda Pública. . . . .	73
e) Transferencias y Subsidios . . . . .	78

### CAPITULO III

#### EL GASTO PUBLICO Y LA PRESUPUESTACION EN LAS ENTIDADES-FEDERATIVAS.

1.- El Gasto Público en el Gobierno Federal y Estatal .	84
a) Gasto Corriente. . . . .	84
b) Inversiones Públicas . . . . .	88
c) Convenio Unico de Coordinación . . . . .	90
d) Transferencias y Subsidios . . . . .	95
2.- La Presupuestación del Gasto en las Entidades Federativas. . . . .	98
a) Programación del Gasto . . . . .	98
b) El Proceso de Presupuestación del Gasto. . . . .	99
i) Elaboración del Presupuesto de Egresos. . . . .	100
ii) Ejercicio y Control Presupuestal. . . . .	102
iii) Evaluación. . . . .	104
c) Las Clasificaciones Presupuestales Utilizadas y su Evaluación. . . . .	105
i) Administrativa. . . . .	108
ii) Por Objeto del Gasto. . . . .	109
iii) Económica. . . . .	110
iv) Funcional . . . . .	113
v) Presupuesto por Programas . . . . .	114
d) La Problemática Presupuestal . . . . .	117
e) Presupuestación Programática . . . . .	126

CAPITULO IV

	pag.
NECESIDAD Y VIABILIDAD DE UNA ADECUACION OPERATIVA EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO ENTRE LOS NIVELES FEDERAL- Y ESTATAL DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO.	
1.- La Necesidad de una Mayor Coordinación Financiera entre Federación y Estados. . . . .	131
2.- Alternativas Posibles para Lograr una Mejor Dis- tribución del Ingreso Público . . . . .	135
a) Modificaciones a los Mecanismos Actuales de -- Distribución del Ingreso . . . . .	136
i) Nueva Política Tributaria y de Coordinación Fiscal. . . . .	137
ii) Mejoramiento al Sistema Actual de Participa- ciones. . . . .	145
iii) Ampliación y Liberación de los Canales Ac- tuales de Financiamientos. . . . .	153
iv) Nuevas Orientaciones en Materia de Subsidi- dios y Transferencias. . . . .	155
b) Perspectivas del Régimen de Participaciones -- con el Impuesto al Valor Agregado. . . . .	157
3.- Adecuación Federal y Estatal en Materia de Gasto. . . . .	160
a) Coordinación Federal-Estatal en Materia de Gas- to Público. . . . .	160
i) Gasto Corriente . . . . .	162
ii) Inversión . . . . .	163
b) Ampliación de los Convenios Unicos de Coordina- ción. . . . .	165
i) Incrementos a los Volúmenes de Inversión. . . . .	167
ii) Ampliación en las Areas de Coordinación . . . . .	169
iii) Administración de los Proyectos de Inver- sión. . . . .	171

	pag.
4.- Coordinación Operativa en el Renglón Presupuestal	172
a) Definición y Uniformización de Conceptos y Partidas presupuestales. . . . .	173
i) Hacia una Contabilidad del Sector Público - Mexicano. . . . .	174
b) Investigación y Aplicación de Nuevas Técnicas- Presupuestales. . . . .	175
c) Capacitación e Intercambio Técnico del Personal Encargado del Manejo Presupuestal. . . . .	177
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. . . . .	 179
APENDICE ESTADISTICO. . . . .	184
BIBLIOGRAFIA. . . . .	185

## INTRODUCCION.

Los Estados constituyen las Entidades históricamente idóneas para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y las aspiraciones de los miembros que la forman y del contacto estrecho que guardan de ellas.

Las relaciones fiscales y financieras entre las Entidades Federativas y la Federación han sido objeto de múltiples análisis y controversias con el fin de encauzarlas hacia una operación más adecuada. Sin embargo, y a pesar de que esta situación afecta el funcionamiento económico del país, no se han adoptado las políticas necesarias que aporten una solución de fondo al problema.

En México, la estructura gubernamental conlleva varias implicaciones; entre ellas dos fundamentales dentro de las actividades de la Administración Pública; por una parte la distribución de las obligaciones públicas que el Estado tiene que satisfacer en beneficio de sus gobernados, y por la otra la distribución de las fuentes de ingresos para proveer de los recursos suficientes-

## II

a los tres núcleos administrativos y llevar a cabo el cumplimiento de esas obligaciones.

Con las actuales modalidades de operación de las Finanzas Públicas Mexicanas, la libertad y soberanía que el orden constitucional otorga a los Estados de la Federación se traduce a una autonomía jurídico-política careciendo de autosuficiencia económica ya que la dependencia en este renglón se hace más patente.

De esta forma no es posible la concepción de un ente público con características de autónomos y soberanos sino gozan de la suficiente libertad económica para proveerse de los recursos necesarios y cumplir con las obligaciones públicas que se le han encomendado.

En el caso particular de las Entidades Federativas, los recursos obtenidos tributariamente considerados como sus ingresos tradicionales u ordinarios resultan insuficientes para satisfacer las necesidades que la colectividad en general plantea, y que conforme al concepto de la Administración Pública tienen la obligación de dar cumplimiento.

Para evitar ser marginados del desarrollo nacional y con el objeto de que sus Haciendas cuenten con los recursos suficientes, las administraciones estatales se ven en la necesidad de recurrir a fuentes alternas para complementar los ingresos pro-



### III

pios; tal como acudir á los campos que constitucionalmente les -  
está permitido gravar, aún cuando ya sean objeto de imposición -  
por parte de la Federación, o en su defecto al empréstito.

El crédito constituye uno de los principales auxilios - -  
para la Federación y los Estados de la República en el ámbito in-  
ternacional y nacional respectivamente en todos aquellos casos -  
de insuficiencia de recursos económicos, para apuntalar sus Ha--  
ciendas y realizar aquellos proyectos de desarrollo a través de-  
las inversiones. Al respecto, se ha elaborado un amplio estudio  
a las actuales políticas crediticias aplicables a los Estados y--  
Municipios como uno de los principales mecanismos de redistribu-  
ción del ingreso público.

Así mismo es muy importante actualizar y vitalizar todos--  
aquellos mecanismos para la elaboración de los procesos presu---  
puestales y la programación del gasto público con el objeto de -  
racionalizar el uso de todos los recursos económicos ya sea los--  
obtenidos por la vía fiscal o financiera. La falta de continui-  
dad en los programas de desarrollo de las Entidades Federativas--  
y de la misma Federación plantea la necesidad de que adopten sus  
planes de desarrollo integral; ya que la programación del gasto-  
público constituye una de las acciones más importantes de las fi-  
nanzas públicas.

No se pretende considerar este trabajo como el más idóneo  
que aportará las soluciones que pongan fin al desequilibrio ope-

rativo que prevalece en las relaciones fiscales y financieras entre los Estados y la Federación; sino que constituye un documento en el que se analiza la problemática imperante en todos los renglones de la estructura de las finanzas públicas; abarcando todos los campos que integran esta actividad, motivo por el cual solamente se incluyen una serie de recomendaciones generales.

Hacemos patente nuestro agradecimiento al C. Lic. - Carlos Torres Manzo quien aceptó fungir como Director del presente trabajo, además de contribuir en él a través de las diferentes observaciones aportadas; así como a los --- Licenciados Juan Pablo Esparza F., David Negrete C. y Araceli Gallaga L., y a todas aquellas personas que de alguna u otra manera colaboraron en su realización.

## CAPITULO I

### EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD MODERNA

#### 1.- LA FORMACION DEL ESTADO

El origen de las estructuras sociales destinadas a mantener la cohesión de los grupos humanos es desconocido. Se han formulado innumerables hipótesis pero ninguna de ellas permite fijar un momento histórico exactamente determinable en el que se puede hablar de Estado en particular. "...; hasta ahora -afirma Hans Kelsen-- no existe un intento serio de solución a esta cuestión-- en torno a la cual se han emitido los juicios más vulgares y los tópicos más vagos. Apenas se ha llegado a establecer que el nacimiento del Estado hállese condicionado por la coexistencia permanente de una amplia multitud de hombres". (1)

Las primeras ideas conceptuales acerca de este tipo de estructuras aparecen en el pensamiento griego enfatizando la existencia dual y antitética de normas naturales y artificiales. Los Sofistas del Siglo V a.c. uti

lizaban como tópico común en sus enseñanzas la deformación experimentada en la conducta humana, como consecuencia de la vida en sociedad. (2)

Desde entonces se concede como característica esencial del Estado la coacción que ejerce sobre el individuo para mantener la existencia del grupo social; y en este sentido, se puede considerar la existencia de este tipo de estructuras como paralela a la integración de las primeras asociaciones humanas.

Para los tratadistas modernos, el Estado, tal y como se le conoce en la actualidad, es una creación relativa reciente pues su existencia se inicia con el Siglo XVI. Así lo reconoce Crossman quien expresa: "todas nuestras formas occidentales de gobierno, en la actualidad, son especies del Estado Nación. Antes del Siglo XVI, este tipo de autoridad centralizada era desconocido, desde esa fecha se ha desarrollado y extendido sobre el mundo, hasta que, en la actualidad, constituye el sistema político normal de la civilización occidental". (3) Por su parte, Herman Heller señala "Los orígenes propiamente dichos del Estado Moderno y de las ideas que a él corresponden hay que buscarlas en las ciudades Repúblicas de la Italia - -

Septentrional en el renacimiento" (4) y más adelante concreta esta idea expresando: "La nueva palabra - - "Estado" designa certeramente una cosa totalmente - - nueva porque, a partir del renacimiento y en el Continente Europeo, las poliarquías, que hasta entonces - tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un sólo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los subditos el deber de obediencia con carácter general". (5)

La historia de la evolución de las estructuras feudales hacia la centralización del poder en un sólo individuo constituye un fenómeno socioeconómico digno de un estudio especial; aquí se limitará el análisis a los aspectos económicos que contribuyeron a la formación e integración de estas nuevas estructuras. Y entre estos, destacan por su importancia los siguientes:

- 1.- El abandono del mercantilismo como política económica y el correspondiente establecimiento de corrientes - comerciales entre los países.

- 2.- Las ideas de atesoramiento y aislamiento de las regiones medievales fueron cayendo en desuso, comenzándose a intercambiar productos entre los diversos países; con lo que se hizo necesario el mejoramiento de las comunicaciones y la creación de condiciones de seguridad en las rutas de comercio.
  
- 3.- Como una consecuencia de este incremento comercial la incipiente economía monetaria experimentó un impulso definitivo que permitió facilitar las transacciones. Esta monetización se vió favorecida por los importantes volúmenes de metales preciosos provenientes de América.
  
- 4.- La creación de unidades artesanales que prefiguraban la empresa capitalista. Existiendo ya ejércitos permanentes la uniformización y el abastecimiento de armascada vez más tipificadas creaba la posibilidad de ventas a una escala antes desconocida.

Este crecimiento de los mercados hizo posible la creación de unidades de producción superiores al maestro y su ayudante quienes constituían el modo típico de la producción artesanal.

- 5.- Para el mantenimiento de los ejércitos y de la burocracia permanente y poder hacer frente a los gastos que imponía la técnica de las nuevas armas (cañones y armas de fuego portátiles) se hizo necesaria la reorganización de las finanzas que por obedecer ahora a las necesidades de todo el conglomerado y no sólo al Príncipe reinante recibirían el nombre de Finanzas Públicas.
  
- 6.- La organización centralizada de la adquisición de los medios de guerra tenía la necesidad de contar con un fondo de riquezas permanente; por ello, la existencia del Estado Moderno reclama, justamente por esa causa, un sistema impositivo bien reglamentado a fin de disponer de ingresos suficientes para su sostenimiento; es así como surgen los impuestos regulares y bien caracterizados tal y como se conciben en la actualidad.
  
- 7.- El Estado Moderno presenta la nueva técnica presupuestal desconocida en la Edad Media.

Estas son algunas de las peculiaridades económicas que contribuyeron a la creación del nuevo Estado.

Estas nuevas estructuras fueron apoderándose paulatinamente de las funciones que hasta entonces correspon

dían a la iglesia, a la familia, así como de las correspondientes a los señores feudales, particularmente aquellos ligados con la garantía y seguridad en los caminos.

## 2.- ATRIBUCIONES TRADICIONALES DEL ESTADO

Ya con una integración completa y formando una estructura social, temporal y jerárquicamente bien diferenciada; el Estado comenzó a tomar para sí funciones que - hasta entonces eran privativas de otras categorías.

La Iglesia Católica, cuya influencia se hacía sentir en todos los aspectos de la vida medieval, mantenía el monopolio de la educación en todos los niveles; la influencia de los estamentos era decisiva en la impartición de justicia. Entre sus elementos y como categoría social, se encargaban de la defensa de sus derechos ante los otros estamentos; las corporaciones por su parte, - ejercían una estrecha vigilancia sobre sus agremiados regulando la cantidad y calidad de su producción, determinando los precios que debían regir y señalando los mercados a que se permitía concurrir.



El Estado empezó a intervenir en todos los aspectos señalados y fué de esta manera como en el ramo de la educación principiaron a fundarse Escuelas Públicas; las Universidades proliferaron diversificando sus materias de estudio y paulatinamente la intervención Estatal fué haciéndose más vigorosa en esta materia.

En el terreno de la justicia, la impartición de la misma quedó como función exclusiva de la nueva-administración dejando a los estamentos competencia en causas menores y cuando éstas afectaban únicamente los intereses internos de sus miembros. Y aún en estos últimos casos la sentencia, en caso de producirse, debería llevarse a cabo por el cada vez más potente "brazo secular".

En el aspecto de la actividad económica, la situación se desarrolló en condiciones muy diferentes; las funciones de los gremios y corporaciones fueron divididas entre el Estado y las organizaciones tradicionales; pues no se debe olvidar que el fortalecimiento del poder Estatal provino, en gran medida de los comerciantes y banqueros que deseaban una mayor libertad para la realización de sus operaciones. Fué así, como la influencia del Estado tendía más bien a

cancias.

Este fenómeno, como se verá más adelante, influyó decisivamente en los pensadores de los Siglos XVII y XVIII quienes al fundamentar la Ciencia Económica - consideraron este hecho como algo connatural al sistema de vida en sociedad.

a) Seguridad Pública y Territorial.

Una característica, que todos los tratadistas - le reconocen al Estado es el poder de coacción que puede ejercer sobre los individuos u organizaciones que conforman una sociedad. (6) Para estar en situación de ejercer esta facultad el Estado deberá contar con - órganos capaces de hacer cumplir sus dictados en un momento determinado. La creación permanente de órganos - especializados en esta tarea es así un indicador de la existencia del m.smo.

Un poder central que garantice la seguridad de los habitantes de un determinado territorio, tendrá -

siempre buena aceptación y será mantenido por los individuos beneficiados. (7)

Por otra parte, el nacimiento del Estado Moderno no fué un hecho aislado, temporal y geográficamente hablando, sino como ya se señaló con anterioridad, surge en el Siglo XVI en un territorio determinado. Esto obligó a los nacientes Estados a integrar cuerpos de ejército que defendieran de otras entidades similares los límites geográficos establecidos y la soberanía de sus decisiones.

La seguridad interior y exterior de un territorio considerada como una función inherente y exclusiva del Estado, conformó en gran parte la orientación misma del Poder otorgándole características que sirven - como identificación de los anhelos de la sociedad.

Para nadie es un secreto la importancia que el cumplimiento de las actividades de defensa y seguridad reviste en la economía de un país; es así, como esta - función ha sido utilizada como un regulador de la actividad económica y por la misma razón ha sido en este - campo donde se han experimentado, por vez primera, algunas técnicas administrativas que más tarde se genera

lizan en los demás campos de la administración pública.

b) Beneficencia Pública y Salubridad.

La concentración de la población en núcleos urbanos y las nuevas ideas en materia de sanidad provocaron la intervención paulatina del Estado en la erección de hospitales, y en el control de focos de contaminación, para lo cual, se inició la construcción sistemática de fuentes de aprovisionamiento de agua, de redes de drenaje y condiciones sanitarias en general.

En sus orígenes la creación de hospitales y casas de salud estaba en manos de la Iglesia, la que por intermedio de algunas órdenes monásticas se encargaba de proporcionar servicios rudimentarios de curación. Posteriormente señores y nobles tomaron a su cargo la construcción de este tipo de edificios; sin embargo, esta actividad estaba orientada más bien a cumplir con el acto de la caridad cristiana que a proporcionar un servicio a la población.

En la actualidad son los gobiernos quienes se encargan de cumplir con esta función sólo que de una -

manera más amplia, pues se han agregado aspectos de seguridad social que tienden a cuidar y preservar la situación social de aquella población; que no puede tener un desenvolvimiento completo en el aspecto económico-social.

Es en este campo de la seguridad social donde - los gobiernos han visto incrementada su esfera de acción al obtener ingresos considerables por concepto de cuotas y prestación de servicios así como al desarro- llar una actividad sistemática en el ramo de la salubridad. Los hospitales, clínicas y centros de salud - cumplen con un programa establecido y acorde a las necesidades de los habitantes encontrando algunos de - - ellos el acceso a servicios que de otra manera les estaría limitado. Este acceso es ahora un derecho del - ciudadano quien puede exigir su cumplimiento en el momento que lo requiera sin estar sujeto a la benevolencia de particulares.

Junto a estos derechos que hoy juzgamos elementales, el ciudadano de los países modernos tiene a su vez opciones a nuevos beneficios como son pensiones civiles por cesantía, enfermedad, vejez o muerte.

Resulta difícil separar este ramo de la seguridad social del Derecho Laboral, pues gran parte de la esfera de acción de estas instituciones especializadas es el resultado de las luchas obreras por conseguir mejores condiciones de vida y consecuentemente, es precisamente hacia las clases trabajadoras a las que están dirigidas las actividades de estos centros o institutos.

### 3.- CORRIENTES DE PENSAMIENTO EN TORNO AL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

La intervención del Estado en la vida de sus habitantes no siempre se ha visto como un hecho positivo y algunos escritores la han considerado como un "mal necesario". En torno a estas dos concepciones se ha desarrollado una amplísima bibliografía de calidad y valor muy variable. En este trabajo, se hará un breve bosquejo de algunas de estas posiciones, conforme han sido sostenidas a lo largo de la historia.

#### a) Liberalismo VS Intervencionismo.

Durante la Edad Media y en el período inmediato anterior a la Revolución Francesa, los regímenes abso-

lutistas tenían una intervención total en la vida económica del país, a la que podían orientar y canalizar según fueran las necesidades inmediatas de las personas - en el poder.

Al extenderse las ideas de los enciclopedistas y surgir las revoluciones Americana y Francesa a finales del Siglo XVIII una nueva clase en ascenso, con un amplio sentido revolucionario, propugnaba por la libertad individual en todos los campos de la actividad humana.- Al sostener los principios de la igualdad entre todos - los seres humanos y la libertad individual para dedicarse a la actividad que más les conviniese, propugnaban - por una limitación total a las funciones de los gobiernos, por considerar que cualquier acción realizada en - este sentido iba en detrimento de la libertad por la - cual habían luchado.

Esta situación, tan positiva en apariencia, presentaba una falacia en el fondo; no todos los individuos así considerados tenían la misma capacidad económica para dedicarse a lo que más deseaban; pues al mantenerse la propiedad privada sobre los medios de producción los propietarios de dichos bienes se encontraban - en situación privilegiada para obtener el producto social. Marcándose una diferencia de hecho, aunque mante

niéndose de derecho, a la igualdad que se preconizaba en las constituciones y leyes de la época.

Es de esta manera como desde el origen mismo - del proceso surgen dos clases antagónicas que enmarcan la historia subsecuente; los propietarios del capital y los que únicamente cuentan con su fuerza de trabajo; capitalistas y proletarios. Siendo estos -- últimos quienes, por sentir con mayor intensidad la - desigualdad del sistema, han pugnado por conseguir - que las estructuras del poder representantes de todo- el conglomerado social se preocupen por desaparecer o al menos atenuar la desigualdad existente.

Quedan así planteados los dos campos de lucha- que se distinguen en el curso de la historia subsi--- guientes. Muy larga sería la enumeración de los jalq namientos y efémerides de esta larga lucha aún vigen- te. Por una parte, los propietarios del capital que- desean ver limitada la actividad gubernamental a su - mínima expresión; en tanto que por la otra se tiene a los grupos obreros que buscan el obtener del gobierno un aliado que garantice el cumplimiento de las con--- quistas que han logrado a lo largo de los años.



En la actualidad esta discordancia tiene lugar en los más diversos escenarios y dentro del campo económico siguen existiendo corrientes en ambos sentidos. El presente siglo vió extenderse las diferencias económicas de los individuos a los países; pudiendo en la actualidad hacer la distinción entre países poderosos con tecnología avanzada y por lo mismo alta productividad y países pobres con pocas posibilidades de alcanzar los niveles de productividad y de vida de los más adelantados.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y al resaltar en toda su magnitud el fracaso de los sistemas capitalistas para lograr un mundo económico equitativo, comenzaron a surgir las ideas del desarrollo económico y con ello nuevos papeles para el Estado cuya intervención se consideraba indispensable para lograr las metas de producción necesarias para garantizar un mínimo de bienestar a su población.

b) El Estado como impulsor del Desarrollo Económico.

La Economía Capitalista sufrió un serio descalabro en 1929, año en que el mundo experimentó una crisis

económica sin precedente. Este fenómeno provocó una profunda reconsideración de las bases de la teoría económica clásica cuyos postulados resultaron insuficientes para resolver esa situación.

El economista R.F. Kahn, en Norteamérica y John Maynard Keynes en Inglaterra descubren casi simultáneamente el principio multiplicador de la inversión que regula la actividad económica de una sociedad; de aquí a encontrar quien pueda ser el generador de esta inversión o en términos de la nueva teoría el elemento indispensable para "cebar la bomba" sólo existe un paso; ese era el papel que fácilmente y con toda propiedad podían desempeñar los Gobiernos establecidos. Quedando así, por primera vez sancionada la intervención estatal en la actividad económica de un país.

En la década de los años 50, dos fenómenos habíanse conjuntado; por una parte, la crisis ya mencionada del sistema capitalista y la revisión subsecuente de la teoría clásica, y por la otra, la composición política del mundo había sido profundamente modificada, pues al terminar la guerra la gran mayoría de los territorios coloniales lograron su independencia.

La preocupación de los estadistas de los nuevos países quedaba centrada en alcanzar una libertad más plena para sus naciones; se había logrado y reconocido la independencia política de las metrópolis, en medio de grandes luchas y conflictos internos, un partido había logrado la autonomía en las decisiones con respecto a los mandatos de las antiguas capitales; sin embargo, la independencia lograda distaba mucho de ser efectiva, y todos los indicadores económicos así lo señalaban, la actividad principal la constituían las actividades primarias; extracción de minerales, o cultivo de productos agrícolas destinados a la exportación; escasa industrialización o transformación de las materias primas, términos de intercambio en comercio internacional desfavorables y lo que aún es peor, dependencia de un mercado exterior único. Educación, higiene y demás servicios deficientes e incompletos para satisfacer las necesidades de una población con alta tasa de crecimiento demográfico, etc. Todo ello configura un cuadro o pintura del subdesarrollo.

Un aspecto importante lo constituye el hecho de que los medios modernos de comunicación desarrollados en este tercer cuarto de siglo crearon para las naciones pobres un "efecto demostración" que hacía más noto

rias las deficiencias entre las diferentes formas de vida. Surgía así el cuestionamiento de encontrar los caminos adecuados para lograr, dadas las actuales condiciones y en el más breve lapso de tiempo, los niveles o estandares de vida de los países más adelantados.

El sistema capitalista no ofrecía, por razones históricas, soluciones viables para que una nación de la actualidad alcanzase los niveles de prosperidad y bienestar logrados por los países que iniciaron su desarrollo siglo y medio antes. La economía socialista había demostrado, como categoría histórica, tener un costo social demasiado elevado y originar problemas ad juntos que no evitaban el despilfarro y la irrationalidad económica que eranse las razones principales que se procuraban al substituir el sistema.

Así pues, el problema era el mismo que originó la ciencia económica, qué método seguir para lograr la riqueza de una nación o sociedad y una vez decidido el camino determinar cuál debería ser el papel que le corresponde al gobierno en la nueva economía. No encontrando satisfactorias las respuestas de los economistas clásicos y observando los problemas de la construcción de una economía planificada, los economistas se -

avocaron a resolver la problemática instrumentándola - con los nuevos adelantos de la ciencia económica, surgiendo así lo que actualmente se conoce como Teorías - del Desarrollo.

Todo un complejo de teorías y modelos se diseñaron para explicar la fenomenología en estudio, baste - señalar a economistas como Walt M. Rostow, Ragnar Nurske, Harrod, Domard, Bela Balassa, Celso Furtado, etc., para conocer lo que fué el pensamiento económico durante las décadas que quedaron para la historia económica como las décadas desarrollistas.

Un denominador común se encuentra en todos los autores mencionados: para todos ellos el Estado deberá jugar un papel de primordial importancia en el proceso de desarrollo de los países. La dimensión y las esferas de actividad difieren entre uno y otro autor; a - pesar de ello, ninguno considera ya que el Estado deberá limitarse a las funciones que tradicionalmente se - le atribuían.

En el momento actual y como marco referencial - pueden señalarse varias sociedades como ejemplo de intervencionismo estatal y ninguna en que el Estado se -

vea limitado a las funciones que se le encomendaban en la primera mitad del presente siglo.

Ahora bien, hasta qué punto y en qué campos específicos deberá intervenir el Estado para que, sin un cambio de sistema, un país pueda desarrollarse.

Sobre este tema existen, así mismo, un sinúmero de hipótesis; la mayoría de las cuales se orientan a señalar como los campos necesarios:

- 1.- La creación de la infraestructura necesaria para que las actividades productivas se desarrollen sin impedimento.
- 2.- Sirviendo como un elemento regulador en cada una de las fases del proceso económico; y mediador en los conflictos de clase.
- 3.- Limitándose a desarrollar políticas monetarias y de legislación que permitan la actividad de los empresarios privados.

La segunda de las alternativas planteadas ha encontrado, por uno u otro medio, el mayor número de se-

guidores creándose así una categoría especial de países que por no tener una economía totalmente privada ni seguir planes o políticas socialmente definidas se les ha denominado países de Economía Mixta.

Nuestro país, es un caso de estos últimos por lo que es en esta parte donde se comenzará por hacer un análisis más detallado de las características que presenta una economía de este tipo.

c) La Economía Mixta.

Por régimen de economía mixta se entiende aquella situación jurídico-económica en que junto a las empresas organizadas y manejadas por particulares; existen otros organismos dedicados a la producción de bienes y servicios cuya propiedad, administración y control está a cargo del Estado.

Los orígenes de esta forma particular de intervencionismo estatal en la economía de un país pueden deducirse de los objetivos que se persiguen con la creación de estos organismos y empresas.

- 1.- Defender un sector de la economía nacional amenazado -- por la concurrencia internacional. Cuando empresas -- extranjeras provenientes de países con tecnología avanzada amenazan con estrangular una actividad nacional, -- el Estado se ve obligado a fortalecer esa actividad -- para lograr mejores posibilidades de competencia. Tal sería el caso de las compañías de aviación de diferentes países latinoamericanos.
  
- 2.- Organizar y fortalecer aquellas actividades económicas donde la intervención privada es insuficiente. La explotación económica de algunas actividades requiere de capitales considerables con tasas de recuperación tan lenta que se hacen poco atractivos a la inversión privada. Es aquí donde el Gobierno deberá suplir la falta de inversión y tomar a su cargo la realización de esa actividad. Como ejemplo de lo anterior pueden señalarse las empresas dedicadas a la generación y distribución de energía eléctrica.
  
- 3.- Activar el proceso de acumulación a partir de los recursos disponibles a fin de incrementar el empleo. En el caso de México, se podrán señalar la creación a -- este fin de las empresas forestales y mineras administradas por el Estado.



- 4.- Jerarquizar el destino de las divisas para apuntalar - la capitalización interna del país. Esta importantísima función es cumplida en nuestro país por la Nacional Financiera, S. A., propiedad del Estado.
  
- 5.- Servir como elemento activo en la realización de políticas de empleo. El cierre, por incosteable, de una - fuente de empleo puede representar el colapso económico de una zona o región; en estos casos el Estado in--terviene para evitar o al menos atenuar las consecuencias que eso traería consigo.
  
- 6.- Mantener el control del Estado sobre algunas ramas bá--sicas de la actividad económica. El manejo de los - - energéticos, ciertas materias primas y transporte, le--permitan al Estado influir en forma decisiva en la so--lución de las crisis económicas o de situaciones de --escasez.

El fenómeno de la estatización se ha presentado en varios países Italia, Francia, Inglaterra, etc. - - siempre con la finalidad de resolver los problemas económicos arriba anotados.

Temiendo que el aparato burocrático existente - provoque retrasos considerables para la corrección de los problemas planteados se ha creado en los diversos países todo un grupo de empresas y organismos especializados avocados a resolver los principales problemas de cada una de esas áreas. A este grupo de empresas y organismos considerados en su conjunto se le ha denominado Sector Paraestatal o Sector Descentralizado.

En nuestro país, este sector reviste una gran importancia pues, en terminos de erogaciones gubernamentales, representa un porcentaje superior al 50% del total del presupuesto de egresos de la federación administrando y supervisando algo más de 800 empresas, - - fideicomisos y organismos diversos.

Como es natural es este el sector que más conflictos le ocasiona al gobierno del país; es decir, al Estado ya que los particulares se oponen al incremento de la actividad gubernamental en el terreno de la producción de bienes y servicios. El alegato fundamental de ellos es en el sentido de que el Estado compite con los particulares de una manera ventajosa, pues se concede a si mismo mejores oportunidades y condiciones -- más favorables de inversión y operación que las que - otorga a los particulares.

#### 4.- EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

##### a) Centralismo y Federalismo.

Consumada la Independencia, el país vivió una etapa de desconcierto político, dentro del cual sobresalieron dos corrientes políticas en torno a la forma de gobierno que debería adoptar el país: El Federalismo por una parte y la tendencia hacia un gobierno centralista de inspiración conservadora - por la otra.

Ante el desconocimiento político y doctrinario de una gran mayoría de los legisladores concurrentes al Congreso Constituyente de 1824, se puede afirmar que el documento elaborado en ese año, es simplemente una copia del adoptado en la Convención de Filadelfia en los Estados Unidos de Norteamérica.

El establecimiento del federalismo como forma de gobierno provocó un gran contraste entre la realidad nacional y la teoría del Sistema Federal. - Económicamente, se fomentó la duplicidad desordena

da de impuestos, pues los gobiernos locales aumentaron a su arbitrio los aranceles, aumentando de esta forma la anarquía prevaleciente en los renglones de comercio interior y exterior. En lo político, el federalismo propició la formación de grupos locales caracterizados por su forma arbitraria de gobernar; requiriéndose, como consecuencia, una mayor intervención del gobierno central.

De esta manera se fomentó aún más las inquietudes de los grupos conservadores que persistían en el establecimiento de un Gobierno Centralista.

La ignorancia del pueblo mexicano predominante en el siglo pasado; la defensa de los privilegios de la sociedad postvirreynal que deseaba un sistema político que protegiera sus intereses; la inestabilidad de la sociedad; en el auge que tuvo el tradicional fenómeno del caudillismo reflejado en las luchas permanentes por el poder; las crisis económicas; así como el hecho de que la lucha política en torno al centralismo o federalismo como sistema de gobierno era únicamente el producto de las inquietudes de los grupos interesados en lograr el poder; son algunos de los factores que prevalecieron en la vida na-

cional al momento de efectuarse los diferentes Congresos Constituyentes que han regido la vida político-jurídica de México.

Lo anterior, aunado a la falta de vocación y conocimiento sobre lo que constituía un Estado Federal, lo convirtió en una bandera política de partido en la lucha por el poder y que más tarde, en el triunfo, se adopta como el resultado de esa lucha.

Un sistema Federal se caracteriza por su descentralización política y administrativa que conlleva el establecimiento de los ámbitos de competencia en los diferentes aspectos para que cada estructura política cumpla con su función: sin embargo, el problema de la competencia Federal, Estatal y Municipal es muy complejo desde sus orígenes; ya que desde el primitivo sistema de la Constitución no se definieron plenamente los campos de acción de cada núcleo administrativo.

De esta forma se puede afirmar que el funcionamiento del sistema federal mexicano refleja la falta de convicción del pueblo mexicano sobre el

Federalismo ocasionada por el total desconocimiento, - tanto práctico, como doctrinario sobre el sistema.

En el análisis que realiza J. Carpizo al sistema Federal, hace una descripción de las características-distintivas, que privan o deben de privar en un Estado Federal:

- 1.- Crea dos entidades jurídico-políticas, coordinadas - entre sí y que son Federación y Entidades Federativas.
- 2.- Que las Entidades Federativas gozan de autonomía plena en lo concerniente a su régimen interno; así como de una libertad jurídica para otorgarse su propia - Ley Fundamental, que regule sus ámbitos de acción - interno.
- 3.- Que los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de los funcionarios de la Federación.
- 4.- En un sistema federal, aparte de la libertad y autonomía que se les otorga; las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades;

5.- Así mismo, que las Entidades Federativas deben de intervenir y participar en la formación de la voluntad del Estado que las agrupan. (8)

La realidad muestra que sí existe una libertad; -- pero solamente en el plano jurídico; puesto que las Entidades Federativas ejercen plenamente el derecho de -- elaborar las leyes que rijan dentro de sus ámbitos de -- competencia.

En materia económica y política la realidad mexicana es muy diferente. Las Entidades Federativas tienen Haciendas Públicas tan rquíticas que no les permiten -- cubrir las mínimas necesidades de sus habitantes y se -- encuentran constreñidas a buscar constantemente el apoyo de la Federación; otro ejemplo característico de -- ello es que los Estados de la República ven limitada su concurrencia en la toma de decisiones en cuanto a la -- elaboración de los proyectos de planeación del desarrollo regional; aún cuando una o más entidades sean las -- interesadas o el objetivo del proyecto.

En el terreno político es bien sabido que la designación de los gobernantes, senadores, diputados, así -- como de los Presidentes Municipales de las ciudades im-

portantés se realiza desde el centro y en ocasiones - en contra de la voluntad expresa de los ciudadanos de los Estados.

El funcionamiento del sistema federal mexicano - con las características anteriores se refleja sobremayor manera en las finanzas públicas y muy particularmente - en las Haciendas Locales y Municipales; ya que el funcionamiento de la economía pública nacional hace implícita la participación coordinada de Estados y Municipios con el Gobierno Federal.



## CAPITULO II

### EL INGRESO PUBLICO EN MEXICO Y LOS MECANISMOS DE SU DISTRIBUCION ENTRE LOS DOS NIVELES DE GOBIERNO

#### 1.- CONCEPTOS Y FUENTES DEL INGRESO PUBLICO EN MEXICO.

La prestación de los servicios públicos obligan al Estado a buscar fuentes de ingresos que le permitan sufragar los gastos que esta acción origina. Es por ello que los ingresos siempre deberán ser el resultado de la programación de los gastos. Tal es el principio fundamental y la justificación de la actividad tributaria.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la esfera de acción de los gobiernos ha experimentado un constante incremento, debido principalmente a los siguientes factores: por una parte el crecimiento acelerado de la población así como el mejoramiento de los niveles de vida de la misma, lo que se ha reflejado en el aumento de las necesidades colectivas a cubrir; por otra parte, las filosofías políticas imperantes han permitido una ampliación en el intervencionismo estatal.

Debido a esto, los gastos públicos y como consecuencia sus ingresos han alcanzado volúmenes impresionantes en todos los países del mundo.

Tomando como base el principio de la tributación arriba mencionado se puede esbozar la clasificación de los ingresos generalmente aceptada y que consiste en separarlos en dos grandes rubros o apartados atendiendo a la periodicidad de su recaudación: ellos son los Ingresos Ordinarios y los Extraordinarios.

a) Ingresos Corrientes u Ordinarios.

Los Ingresos Ordinarios se constituyen por todos los enteros que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y (que) en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. (1) La definición legal de estos impuestos aparece en la mayoría de las Leyes Hacendarias de las Entidades Federativas; así por ejemplo la perteneciente al Distrito Federal en su artículo 4º señala "son ingresos ordinarios los establecidos común y normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal..." (2)

Las dos asveraciones anteriores se complementan en cierta forma; ambas están acordes en que la principal característica de este tipo de ingresos lo constituye el hecho de que el destino de los fondos por obtener se tiene previamente establecido y que es precisamente este hecho lo que determina la naturaleza del ingreso. La segunda definición establece el criterio legal para la fijación de los ingresos señalándose que el procedimiento para su establecimiento debe ser el "común y normalmente" aceptado. Es decir, deberá existir una legislación y un procedimiento jurídico previo a la imposición de este tipo de tributos.

Los ingresos extraordinarios a su vez, son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a efectuar erogaciones extraordinarias; caso de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc. (3)

Es conveniente insistir en el hecho de que en ambos casos la fijación de los ingresos es o debería ser el resultado de la programación de los gastos gubernamentales y no, como sucede con frecuencia, la causa de los mismos.

Los Ingresos Ordinarios se subdividen en los siguientes conceptos:

- 1.- Impuestos
- 2.- Derechos
- 3.- Productos
- 4.- Aprovechamientos.

En el caso especial de las Entidades Federativas y basándose en las definiciones anteriores es necesario agregar a esta lista las Participaciones que en impuestos federales les corresponde.

- 1.- Los Impuestos

Las definiciones de impuesto son abundantes; pero un somero análisis de las mismas, permite observar que en su gran mayoría presentan redundancias. Por ello, en este trabajo tan sólo se señalarán los elementos o características que los configuran como tales.

La definición que de impuesto establece el Código Fiscal de la Federación, del cual se han valido la mayor parte de las Entidades Federativas para establecer su propia legislación hacendaria, dice: "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que -

el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del "crédito fiscal". (4)

En la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán se encuentra una definición de impuestos más apegada a la teoría de la tributación y expresada con mucho mayor precisión. El artículo 2º del documento mencionado -- dice: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos". (5)

De las dos definiciones anteriores pueden deducirse las siguientes características del impuesto:

- 1.- Es una prestación del particular al Estado, sin contraprestación alguna.
- 2.- Debe ser cubierto normalmente con numerario y sólo en casos particulares en especie.
- 3.- Es obligatorio.
- 4.- Se establece siguiendo reglas generales y mediante legislación específica.

5.- Su destino es para cubrir gastos de interés general.

Atendiendo a lo anterior, puede establecerse que la fijación del impuesto es una resultante de la Legislación y de la vida civilizada en general y presupone una organización social superior. Con esto se quiere expresar, la existencia previa de un sistema político representativo donde se siguen procedimientos jurídicos especiales para la determinación de las contribuciones de los ciudadanos.

Los pagos que por concepto de impuestos realizan los particulares son regularmente en efectivo, aún cuando las Leyes Hacendarias preveen algunos casos en que estos pueden hacerse en especie; así sucede por ejemplo, en la actividad minera.

En la mayoría de las Entidades Federativas subsistía en sus legislaciones hacendarias, hasta hace poco, la posibilidad de enterar sus impuestos en esta forma, particularmente en el caso de los gravámenes a la producción agrícola.

Esta modalidad de pago en especie puede considerarse como un resabio de épocas anteriores y en la ac--

la uniformización del pago en efectivo.

Los principios que deben seguirse para la fijación del Impuesto son materia de discusión entre los diversos tratadistas de finanzas públicas. Todos ellos sin embargo se encuentran acorde en los siguientes cuatro principios señalados por primera vez en la obra de Adam Smith.

- 1.- El principio de la Equidad.- Este principio establece que dos causantes semejantes por el ingreso anual que perciben deberán pagar la misma tasa impositiva sin que pueda existir ninguna diferencia o trato preferencial para alguno de los dos.

El principio anterior no siempre se sigue por motivos de política económica en general, ya que conviene promover algunas actividades y desalentar otras.

Es conveniente señalar que cuando Smith propuso este principio pensaba en la igualdad jurídica de los ciudadanos y en evitar las exenciones que se concedían en su época a favor de nobles o señores principales.

- 2.- El principio de la Precisión.- El concepto y el monto del impuesto deben estar perfectamente claros tanto

para el contribuyente como para la entidad recaudadora; de tal manera que, ni el primero sea la víctima de una administración abusiva, ni ésta se vea burlada por los causantes evasores.

La multiplicidad de impuestos existentes en nuestro país; la doble concurrencia de Federación y Estado que se presenta en algunos casos; la fijación arbitraria que en algunos Estados se realiza sobre ciertas actividades productivas; hacen indispensable efectuar una reforma a fondo del sistema impositivo mexicano, pues la falta de precisión es una de las principales causas de malestar entre los causantes.

- 3.- El principio de la Conveniencia.- El hecho de que un impuesto sea una prestación obligatoria sin contraprestación alguna ha provocado desde siempre la resistencia del causante para cumplir con sus obligaciones. Este fenómeno no escapó a la observación de Smith, quien para obviar esta dificultad, recomendaba el establecimiento de un sistema de impuestos sobre ventas y artículos de consumo; en otras palabras, los impuestos indirectos que caracterizan a los sistemas tributarios modernos.
- 4.- El principio de la Economía.- Que señala como conveniente el promover la producción en general y evitar entor-



pecer aquellas actividades productivas que constituyan la fuente de riqueza de una nación.

Este último principio se encuentra en contradicción con el primero de los expuestos por las razones - que allí se señalan, y que conviene ampliar.

En la problemática del desarrollo, la política-tributaria constituye un arma de gran efectividad que los países subdesarrollados pueden y de hecho han utilizado para que al mismo tiempo que obtienen ingresos-frenen la explotación de sus recursos naturales. Por-ello, este "Principio de la Economía" ha venido a reem-plazar en gran medida el principio de la equidad en el caso de las empresas y actividades productoras, deján-dose invariable para el ingreso de los particulares.

Por otra parte, la política tributaria moderna-utiliza los sistemas impositivos como un medio para lo-grar una mejor distribución del ingreso. Es así como, basándose en la capacidad de pago del contribuyente, - se han establecido tasas impositivas diferenciales, - progresivas comunmente, las que permiten, vía obras y-servicios públicos de carácter social, hacer llegar - los beneficios de la vida civilizada a núcleos de po--blación cuyos ingresos son escasos o nulos.

Un aspecto lógico del impuesto es su rendimiento, pues no se concibe un impuesto que no proporcione ingresos suficientes para cubrir los gastos ocasionados por su recaudación y administración. Esto, sin embargo, no siempre es posible lograrlo, pues, y este es el caso de las Entidades Federativas, en muchas ocasiones resulta indispensable instalar oficinas recaudadoras en regiones de escasa población a fin de acostumbrar al causante a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Este es un elemento que deberá tomarse muy en cuenta en los programas de coordinación fiscal entre Federación y Estados que se verán más adelante.

Siendo los impuestos la parte más importante de los ingresos públicos ordinarios, se consideró conveniente extenderse un poco en este tema. En el caso particular de nuestro país, debe señalarse que la legislación mexicana determina las fuentes exclusivas de tributación de la federación y éstas corresponden a las más productivas. Dejando a las Entidades Federativas la posibilidad de gravar fuentes de riqueza menos importantes. (Ver anexo 1)

Otro concepto de los ingresos ordinarios lo constituyen los Derechos que son definidos como aquellas -

cantidades que son enterados por "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de un servicio". (6)

Los enteros que por este concepto se reciben, representaron en 1979, el 1.9% del total de los ingresos gubernamentales nacionales y para el Estado de Michoacán alcanzaron el 2.1% de los mismos. (Ver anexo No. 2) Las cifras anteriores muestran la importancia de esta fuente de ingresos.

Para la realización de algunas obras públicas determinadas que representarán un beneficio específico para un sólo grupo de población, el gobierno establece con carácter obligatorio el pago de ciertas cantidades, a estas formas del Ingreso se les conoce como Contribuciones Especiales.

Este renglón, que desgraciadamente se ha descuidado, puede convertirse en una fuente de ingresos importantes tanto para la Federación como para los Estados; pues presenta la posibilidad de hacer recaer las cargas impositivas exclusivamente sobre aquellos causantes que resulten directamente beneficiados.

Por Productos, habrá de entenderse "los ingresos que percibe el Estado por la explotación de sus -

bienes patrimoniales o por la realización de actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público." (7)

En el caso de un país de economía mixta, como -- México, este es un renglón de ingresos de primordial importancia y en lo referente a las Entidades Federativas, baste señalar que a la fecha no hay Estado de la República Mexicana que no cuente con una o varias empresas para estatales o descentralizadas.

Las Participaciones definidas como "los porcentajes que sobre determinados impuestos federales o municipales perciba el Estado en virtud de Leyes, Decretos o - Convenios con Entidades Públicas" (8) representan, - - después de los impuestos, el renglón de ingresos más importantes para las Entidades Federativas.

En el anexo No. 2 se puede apreciar los montos -- que por el concepto anterior obtuvieron los Estados en - el año de 1977, última cifra disponible para el total de las Entidades. En el caso particular de Michoacán las - cifras por este concepto pueden observarse en el cuadro siguiente (anexo No. 3).

El aspecto de las participaciones es uno de los más controvertidos en las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados. La Federación considerada como la Entidad responsable de satisfacer necesidades mayores ha tomado para si en forma exclusiva las fuentes de riqueza más productivas y por ende susceptibles de soportar mayores gravámenes; acordando con las Entidades Federativas participarles de los ingresos obtenidos en esas fuentes. Más adelante se habrá de analizar esta problemática con mayor detalle.

Como un último concepto de Ingresos Ordinarios se tiene a los Aprovechamientos que se definen como "todos los ingresos de la Hacienda Pública que no queden comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos o participaciones. Son también aprovechamientos los ingresos por concepto de multas, de recargos y de rezagos constituidas por los créditos del Estado que se obtengan en año posterior al en que deberá pagarse". (9)

Como puede observarse aquí se tiene una definición por exclusión. Señalándose que basta con que un ingreso no este comprendido entre los demás renglones de ingreso ya analizados para que se catalogue como un Aprovechamiento. En una segunda parte, se añaden los concep

tos propiamente considerados como aprovechamientos es -  
decir las multas y rezagos.

b) Ingresos Extraordinarios.

Junto a las erogaciones normales y programadas -  
de una Entidad Pública existen también otras de carác--  
ter no recurrente cuya necesidad de ser cubiertas puede  
ser la misma o inclusive mayor que las normales. Para-  
hacer frente a estas obligaciones se han establecido -  
los ingresos extraordinarios que ya fueron definidos an-  
teriormente, y cuya subclasificación sería:

- 1.- Impuestos Extraordinarios.- Constituidos por aquellos -  
impuestos temporales que tienden a cubrir un gasto es--  
pecial, por ejemplo los gastos militares o de defensa -  
en caso de guerra.
- 2.- Derechos Extraordinarios.- Un servicio que presta el -  
Gobierno bajo condiciones especiales; tal fué el caso -  
del Estado Mexicano cuando existía el convenio con - --  
Estados Unidos para la contratación de braceros.
- 3.- Contribuciones Extraordinarias.- Se utiliza este meca--  
nismo cuando se ponen en marcha programas especiales de  
duración determinada.

- 4.- Emprestitos y Financiamientos.- Este es uno de los principales recursos a que acude el país para la obtención de ingresos y se utiliza comunmente para cubrir los déficits gubernamentales, más adelante se tratará este tema con mayor amplitud.
  
- 5.- Emisión de Moneda.- En realidad este procedimiento viene a ser una simple variante del anterior, pues en última instancia es el Estado quien está cubriendo un déficit y responde con el crédito público que se otorga al medio de cambio.

A excepción de la emisión de moneda cuya facultad corresponde en forma exclusiva a la Federación, las Entidades Federativas pueden recurrir a estos mecanismos sólo que de una manera limitada.

## 2.- MECANISMO DE DISTRIBUCION DEL INGRESO PUBLICO

En el caso de México, la Federación obtiene un ingreso cuatro veces superior al Ingreso obtenido por el total de las Entidades Federativas. Es decir de un total de 282,750.6 millones de pesos que constituyó el total del Ingreso Público en el país en 1977.\* El 80%-

\* Última cifra disponible para el total de las Entidades Federativas.

correspondió a ingresos de la Federación con un total - de 226,200.5 millones en tanto que para los Estados el porcentaje fué de tan sólo el 17% con 48,067.6 millones de pesos. Y el 3% para los Municipios con 8,432.5 millones de pesos.

En otras palabras, de cada peso recaudado, ochenta centavos van al Gobierno Federal, en tanto que sólo veinte centavos van a repartirse entre los Gobiernos Locales. De estos últimos, 17 centavos van a los Gobiernos Estatales y solamente tres centavos van a los Gobiernos Municipales.

Lo señalado se agrava si se considera que de los 17 centavos que corresponden a los Gobiernos Estatales, ocho de ellos se los lleva el Distrito Federal; es decir, las treinta y un Entidades Federativas del país, reciben únicamente nueve centavos de cada peso de ingreso fiscal, para atender a las apremiantes y crecientes demandas de sus comunidades.

Por otra parte, si revisamos la estructura de la distribución del ingreso entre las Entidades Federales, encontramos que de los nueve centavos que reciben, tres Entidades (México, Jalisco y Nuevo León) se llevan 3.4 centavos.



En otras palabras, para cubrir sus necesidades de gasto, 28 Entidades Federales disponen entre todas únicamente de 5.6 centavos de cada peso del ingreso del país, esto quiere decir que una Entidad Federativa dispone un promedio de 0.2 centavos (1/5 de centavo) del Ingreso Público Nacional. (10)

Como es fácil observar, esta situación es totalmente inequitativa, pues la diferencia en ingresos entre las dos categorías gubernamentales consideradas es de tal magnitud que por sí sola refleja la situación existente en el país. Por una parte, un gobierno central con un poder económico desproporcionado, y por otra, treinta y dos entidades con ingresos tan escasos que impiden la auténtica autonomía que se señala como característica de un régimen federal.

En este punto subyacen los más serios impedimentos para que el sistema Federal Mexicano pueda funcionar de acuerdo a las tesis que le han dado origen.

No es aventurado decir que existe una fuerte corriente de carácter político-administrativo de que esta situación se mantenga y se incremente en el futuro pues Entidades Federativas con Hacienda Pública debilitada serán de fácil manejo político por parte de las autori-

dades centrales. Frente a ella, se encuentra también - la corriente que mantiene que una práctica auténtica del Federalismo sólo puede ser llevada a la realidad cuando las Entidades Federativas cuenten con los recursos financieros suficientes para cubrir las necesidades más apremiantes que demandan los habitantes de su territorio.

La desigualdad arriba señalada se compensa, en - cierta medida, por la redistribución que mediante las - Participaciones, las Inversiones Federales Directas, y - las políticas de Transferencias, Subsidios y Créditos.

A continuación se analizará por separado cada una de estas medidas considerándolas exclusivamente en su carácter de mecanismos redistributivos del Ingreso Público Total.

- a) El Sistema de Participaciones a las Entidades Federativas.

Antiguamente cada uno de los Estados de la República establecía tarifas e impuestos sobre las mercancías y efectos que entraban o simplemente transitaban por su territorio presentándose el fenómeno de la doble-concurrencia impositiva con la Federación. Esta medida,

como es lógico suponer, entorpecía el comercio interno y elevaba el precio de los productos hasta niveles inconcebibles; este tipo de gravámenes recibían apropiadamente el nombre de impuestos alcabalatorios.

Durante mucho tiempo se pugñó por hacer desaparecer esta situación y ya los encargados de la Hacienda Pública durante el Porfiriato como Manuel Dublan y Limantour señalaban las desventajas y problemas que ocasionaba ese sistema impositivo. A pesar de que se hicieron varios intentos en la época inmediatamente posterior, no se pudo lograr del todo la cooperación plena de los Estados.

El rechazo por parte de las Entidades Federativas a desaparecer estos gravámenes se encontraba motivado por la escasez crónica de recursos, y esta actitud no desapareció del todo sino hasta el año de 1947, en que se expidió la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles que procuraba, entre otros propósitos, el proporcionar un ingreso a los Estados que les permitiera suprimir los impuestos alcabalatorios. Y es así, como en la exposición de motivos de dicha Ley se dice: "Igualmente, considera el Ejecutivo Federal que una de las consecuencias de mayor trascendencia que tendrá la implantación de esta Ley en toda la República, sería la

de terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857 y que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar". (11)

No obstante la aprobación de esa Ley, las Entidades Federativas siguieron rehusándose a la aceptación de la misma, pues para ellas constituía un hecho real, la disminución de sus ingresos que su aplicación les acarrearía.

Para vencer esta resistencia, se pensó en actuar en forma conjunta celebrándose para ello un Convenio de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. La primera de las partes señaladas se comprometía a reintegrar una parte de lo recaudado en la Entidad y la segunda convenía en desaparecer los impuestos establecidos que gravaban la comercialización de los productos.

Con el fin de actuar en forma coordinada se efectuó la primera Convención Nacional Fiscal el 10 de agosto de 1925. De los acuerdos que se tomaron en ella destaca por su importancia, el de considerar como facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial en tanto que la Federación tomaba para sí la exclusividad de los gravámenes sobre el comercio y la industria.

Para la fijación de los coeficientes y tasas de impuesto las Entidades tendrían un papel destacado - - pues se contemplaba la intervención de las mismas. No obstante lo conveniente de estos acuerdos, dice Ernesto Flores Zavala, "la Secretaría de Hacienda en el año de 1926 envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no fue tomada en consideración y pronto cayeron en el olvido las conclusiones de la Convención". (12)

El 20 de febrero de 1933 se celebró la segunda Convención Nacional Fiscal de cuyos resultados se expresa el autor arriba mencionado en los siguientes términos: "Los acuerdos no se han realizado plenamente - pero si han tenido mejor suerte que los de la primera". (12) Entre dichos acuerdos sobresalía el reconocimiento "como principio fundamental la necesidad de que -- ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos, teniéndose en consecuencia a que cada fuente de imposición reporte un sólo gravamen" (13) así mismo, el acuerdo que señalaba "conságrese el Derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos - que la Federación establezca sobre la renta, sobre la-

producción o explotación de los recursos naturales y -  
sobre la industria."

Finalmente en noviembre de 1947 se celebró la -  
tercera Convención Nacional Fiscal, en la que se senta  
ron las bases para el establecimiento de lo que más -  
tarde se conocería como Impuesto Sobre Ingresos Mercan  
tiles y se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacio--  
nal de Arbitrios. Años más tarde al aprobarse la Ley-  
de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Esta-  
dos ese organismo fué sustituido por la Comisión Nacio  
nal de Arbitrios; cuya función sería la de servir como  
órgano coordinador de la acción impositiva de los go--  
biernos Federales y Locales, así como el de funcionar-  
como gestor para el pago oportuno de las participacio-  
nes a los Estados, además está facultada para, después  
de examinar y estudiar los casos particulares, conce-  
der la creación de diversos gravámenes en las Entida--  
des Federativas.

Habiéndose logrado los acuerdos anteriores me--  
diante los llamados Convenios Nacionales Fiscales y no  
tándose de inmediato los beneficios que el diálogo Fe-  
deración-Estados producía en la situación fiscal sur--  
gió en el año de 1972 la idea de llevar a cabo en for-  
ma periódica este tipo de Reuniones Nacionales con la-

participación de los Tesoreros Estatales, de las cuales se han celebrado doce hasta la fecha.

La inquietud que el tema de las participaciones provoca en los funcionarios estatales, se ha reflejado en las reuniones antes mencionadas, pues de un total de 153 ponencias presentadas, 23 de ellas, es decir el 16% del total, se encuentran relacionadas directamente con este tema.

Del análisis de esas ponencias puede deducirse - que las Entidades Federativas consideran pequeñas e injustas las proporciones actualmente establecidas por lo que se busca lograr un incremento en las mismas. No se pretende en ningún caso regresar a los sistemas anteriores sino reconsiderar las proporciones actuales y transformarlas mediante aumentos substanciales.

i) Impuestos Participables.

El artículo 73 fracción XXIX, establece entre las facultades sobre el Congreso la de fijar contribuciones especiales sobre algunos ramos de actividad y ahí mismo se señala que: "Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especia

les en la proporción que la Ley secundaria federal determine..." En el anexo No. 8 se presenta un lista do completo de los diversos impuestos participables - señalándose los porcentajes y también el sistema que - se sigue para su recaudación.

En este controvertido renglón de ingresos, se - presentan varios casos especiales que requieren de una solución específica; así por ejemplo, en el caso de - los Estados con recursos naturales cuya explotación - sólo puede ser gravada por la Federación, se observa - que la parte de la riqueza producida que les correspon - de, por concepto de participaciones, es mínima y no - les permite cubrir los gastos ocasionados a la econo-- mía estatal por el desequilibrio productivo resultante de esa misma actividad.

Caso concreto del ejemplo anterior se refleja - en las opiniones de la mayoría de los funcionarios de Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato, Nuevo León y actual- mente Campeche, Chiapas y Tabasco. El descubrimiento - y explotación de los mantos petrolíferos del subsuelo - y la posterior refinación de sus derivados resulta más perjudicial que benéfica para esos Estados.



En el caso de las últimas Entidades mencionadas el repentino flujo de fondos y la inexistencia de planes y programas gubernamentales ha provocado serios -- desajustes en el ramo de las finanzas desequilibrando la economía estatal. El resto de los Estados, por su parte, considerará que los ingresos provenientes de esta rama deberán ser repartidos en todas las Entidades y no gozar de ellos solamente los que tengan ese excepcional privilegio.

En lo que respecta al sistema de participaciones de los Ingresos obtenidos por concepto de impuestos sobre ventas y enajenaciones que se venía realizando, éste presenta el defecto que en las Entidades más desarrolladas es donde se generan los mayores volúmenes de transacciones y por lo mismo son los que reciben la mayor proporción por concepto de participaciones, incrementándose así las desigualdades económicas ya existentes entre los Estados.

Resumiendo, al aceptarse el régimen de coordinación fiscal que obliga a los Estados a desaparecer los impuestos sobre determinadas actividades, concediéndoseles a cambio una participación de los ingresos por el impuesto sobre ingresos mercantiles obtenidos por la Federación, la mayoría de los Estados experimentó -

un cambio mínimo en sus ingresos de Ley y quedaron de hecho sujetos a las disposiciones federales en esta materia. La introducción del impuesto al Valor Agregado ofrece perspectivas diferentes en este aspecto, como se verá más adelante.

En conclusión el sistema de participaciones necesita de una revisión a fondo que lo haga más equitativo y pueda ser utilizado como un instrumento idóneo para la redistribución del Ingreso Público en México.

ii) Otras Modalidades.

En la exposición de motivos de la Ley del Im---puesto al Valor Agregado de reciente creación se señala que al desaparecer 19 Impuestos Federales participables, es el momento oportuno para replantear el problema de las participaciones; es por ello que conjuntamente con lo anterior se ha elaborado y aprobado una nueva Ley de Coordinación Fiscal, entre cuyos objetivos está el de establecer y regular la distribución de las participaciones a Estados y Municipios.

En la exposición de motivos de esta última queda establecido entre los propósitos de la misma el de-

agilizar los mecanismos redistributivos del Ingreso Público en México y se sienta el precedente de que las Entidades Federativas participarán del total de los Impuestos Federales y ya no sólo de los Impuestos Especiales como se tenía establecido. Para lograr ese objetivo se crea un fondo denominado Fondo General de Participaciones que se constituye con el "13% de los Ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de Impuestos".

A este 13% se agregará un 0.37% del monto señalado para constituir el Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Este fondo tiene como fin el cubrir las desigualdades económicas entre los Estados.

En este punto se nota la desproporción existente entre el total de los Ingresos por este concepto. De la totalidad de los Impuestos recabados por la Federación tan sólo 13.37% se habrá de distribuir entre todas las Entidades Federativas y de esta cantidad los Estados deberán transferir a los Municipios respectivos una cantidad no menor del 20%.

Si se considera esta última situación, y se compara con la prevalenciente hasta antes de entrar en

vigor las nuevas disposiciones se notará que existe un ligero deterioro, pues mientras que con anterioridad - el monto participable de Impuestos Federales era de 11.86% en tanto que a la fecha esa proporción se ha reducido a sólo el 10.70%.

Este deterioro de las proporciones esta implícitamente reconocido en la Ley de Coordinación que en su exposición de motivos señala. "Esta iniciativa no propone el aumento de ese tanto por ciento, no obstante - que se reconoce que en general, los Estados sufren serias carencias financieras; pues la relación ingreso--gasto de la Federación no hace posible efectuar en el ejercicio de 1979 una mayor transferencia." (14)

La razón expuesta, que la insuficiencia de fondos por parte de la Federación en un año determinado, - en este caso 1979, limita el porcentaje participable, - hace pensar en una cortedad de miras y en que esta Ley se elaboró en una línea de opinión antifederalista.

Por todo lo anterior se observa pues, la necesidad de hacer una substancial modificación del actual - sistema de participaciones, donde se considere que la desaparición de la doble concurrencia impositiva es un

sacrificio que se ha hecho recaer en las Entidades Federativas, sin que se hayan creado una contrapartida justa y equitativa que les permita suplir sus carencias financieras y que la misma Federación reconozca.

#### Inversiones Federales Directas en los Estados.

Este es uno de los mecanismos más eficientes que existen para la transferencia de fondos federales a los Estados. La derrama de recursos que por concepto de obras e inversiones federales se produce en un Estado constituye uno de los elementos más sólidos para su desarrollo.

La principal justificación para estas inversiones lo constituye el hecho de que la magnitud de algunas obras y el costo que implican hace imposible que puedan ser realizadas por las Entidades Federativas; además, en la mayoría de los casos los beneficios que estas obras reportarán se distribuyen entre dos o más Entidades. Aún cuando este tipo de inversiones son generalmente bien recibidas por las Entidades, existen cuatro inconvenientes principales en este tipo de medidas redistributivas:

La decisión de emprender o realizar determinada obra es el resultado, en muchos casos, de un interés unilateral por parte de la Federación, y es así como algunas Entidades se ven afectadas desfavorablemente por este tipo de decisiones.

En los casos específicos de presas para riego y generación de electricidad en corrientes limítrofes surgen situaciones inequitativas para algunas Entidades pues las superficies de cultivos se ven disminuídas por los embalses creados.\*

El condicionante político que este sistema acarrea, ha provocado en multitud de casos que las decisiones para la realización de las obras se acuerden, se nieguen o se pospongan en función de las relaciones entre los funcionarios federales y estatales. Este es un factor, no económico, pero de tal trascendencia que debe señalarse.

La falta de planeación global y continuidad en los programas federales ha provocado en innumerables casos el desperdicio de los recursos utilizados. Entre los múltiples casos susceptibles de demostrar lo anterior

Como casos concretos pueden señalarse: Michoacán con el Infiernillo, Oaxaca, Presa Miguel Alemán, y particularmente Chiapas con Malpaso y Chicoasén.

pueden destacarse la paralización de los ferrocarriles Durango-Mazatlán y Acapulco-Distrito Federal.

Otro de los elementos que podría añadirse a esta breve lista de inconvenientes lo constituye el hecho, afortunadamente ya disminuido, de la falta de coordinación entre los planes federales y los estatales que ocasionaba la duplicación innecesaria de esfuerzos con el consiguiente desaprovechamiento de recursos. Para evitar esta última situación se han celebrado a partir de 1977, los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, mismos que se analizan a continuación, aclarándose que, en esta parte, serán considerados exclusivamente como instrumentos redistributivos del Ingreso Público Nacional.

Convenio Unico de Coordinación.

De las primeras medidas adoptadas por el actual régimen, Diario Oficial de la Federación del día 2 de diciembre de 1975, fué el de dictar un Acuerdo por el cual se facultaba al Ejecutivo Federal para celebrar Convenios Unicos de Coordinación en diferentes áreas de actividad con los Ejecutivos Estatales.

En ese documento se expresa muy claramente los propósitos que llevaron a su elaboración. Reconociendo la necesidad de fortalecer las Haciendas Públicas - Estatales para prestar mayor atención a las necesidades regionales, se buscaba como objetivo fundamental - el de transferir a las Entidades Federativas la responsabilidad en la planeación y ejecución de algunas - - obras públicas, así como la prestación de ciertos servicios públicos, todo ello con la transferencia de fondos federales correspondientes.

Inmediatamente posterior a este Acuerdo, se suscribieron Convenios particulares con cada uno de los - Estados quedando la Federación, como una de las partes comprometidas, obligada a realizar las transferencias de fondos necesarias, para que las Entidades Federativas puedan cumplir y llevar a cabo las funciones propias sin las trabas o impedimentos que se presentaban anteriormente.

Dentro de las nuevas disposiciones, que en materia de transferencia ha tenido este Convenio, deben -- señalarse el hecho de que el Ejecutivo Federal se comprometa a establecer un mecanismo idóneo para la transferencia ágil y oportuna de fondos a los gobiernos de-



los Estados.

Más adelante señala la posibilidad que algunos recursos materiales de las dependencias federales puedan ser aprovechados por parte del Gobierno Estatal; así como el de obtener la asesoría técnica y el apoyo material cuando sean requeridos. Finalmente, cuando un servicio público pase a ser administrado por el Gobierno Estatal, las erogaciones causadas por este concepto serán cubiertas con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En una de las cláusulas del Convenio, se establece que el Ejecutivo Federal se compromete a someter una Ley que regule las relaciones fiscales entre los dos órdenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales. Es así como se sentaron las bases para el nuevo Convenio de Coordinación Fiscal.

Todas estas medidas representan, aún cuando -- por medios indirectos, un incremento de los ingresos Estatales y por lo mismo una mejoría en la redistribución del Ingreso Público en México.

En general puede afirmarse que los Convenios - Unicos de Coordinación son positivos para las Entida-- des Federativas y de llevarse a cabo en forma constan-- te podrán convertirse en el más eficiente de los meca-- nismos redistributivos del Ingreso. Hasta ahora se ha actuado con cierta cautela y prudencia en la transfe-- rencia de fondos y de los materiales arriba menciona-- dos, pero no debe olvidarse que estos Convenios tienen apenas tres años de existencia y su perfeccionamiento-- ofrece grandes posibilidades para el desarrollo de una hacienda pública nacional equilibrada y sana.

El Convenio Unico de Coordinación, presenta tam-- bién otros aspectos sumamente interesantes pero éstos-- se encuentran más directamente ligados con la programa-- ción y ejecución del gasto público, por lo que un co-- mentario más completo sobre los Convenios se efectuará en la parte posterior del trabajo que trata de esos - temas.

Política Crediticia.

Se ha señalado anteriormente, que en la actuali-- dad se está procurando establecer una política económi-- ca tendiente a fortalecer el Sistema Federal Mexicano,

para que los tres órdenes de gobierno convivan en un ambiente de progreso compartido coadyuvando armónicamente al desarrollo integral del país.

Sin embargo, los recursos económicos de las Entidades Federativas obtenidos por la vía ordinaria siguen siendo insuficientes para cumplir en forma plena y hacer frente a las responsabilidades que surgen de la creciente demanda de obras y servicios públicos que actualmente exige el desarrollo de sus comunidades.

Es por ello, que la gran mayoría de los Estados de la República con sus Municipios respectivos requieren de recursos adicionales a sus ingresos corrientes con el objeto de invertir, no sólo en los programas de obras públicas; sino para cubrir también aquellos servicios colectivos necesarios a la vida civilizada.

Aún cuando se reconoce que algo se ha avanzado en la atención que el Gobierno Federal ha prestado para fortalecer económicamente las Haciendas Públicas de las Entidades Federativas, son tan graves las carencias de estas últimas que el esfuerzo ha resultado hasta hoy insuficiente.

Para que cualquier ente, público o privado cumpla con sus objetivos en forma satisfactoria requiere contar con los medios económicos necesarios que le permitan hacerlo. Si los ingresos corrientes resultan insuficientes, resta el crédito como un elemento de las finanzas en general al que puede acudirse como medio alterno para la obtención de recursos destinados a la realización de las tareas que le han sido encomendadas.

Es así como los Estados, cuando se encuentran ante la situación de "insuficiencia de recursos" recurren a las fuentes de financiamiento y así resolver su problemática económica a través de la contratación de empréstitos.

i) Créditos a Estados y Municipios.

En este campo, es la Federación la encargada de instrumentar las políticas así como los mecanismos técnicos y legales que permitan el acceso a las Entidades Federativas al sistema crediticio interno.

Para que los Estados puedan recurrir a las Instituciones Financieras especializadas, Públicas y Privadas, tienen la obligación de reunir una serie de re-

quisitos de tipo técnico y administrativo que las leyes de la materia han dispuesto para lograr que su uso sea el más adecuado.

Entre los preceptos legales que regulan esta actividad financiera está lo dispuesto en la Constitución General de la República que establece en su artículo -- 117, fracción VIII (Seg. párrafo), que: "Los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos Ingresos".

Conforme a lo señalado en la anterior disposición legal se hace imposible o al menos se limita el acceso al crédito a estos núcleos administrativos para intervenir en aquellas obras públicas no directamente productivas, así mismo quedan comprendidas aquellas inversiones necesarias para la prestación de servicios colectivos, aún cuando sigan revistiendo su carácter de interés social.

Por otra parte, existe el Decreto del 20 de junio de 1935, que regula la obtención de créditos a las Entidades Federativas y dispone que éstas deben otorgar

como garantía sus participaciones en ingresos federales; así como la obligación que tienen de inscribir los pasivos contenidos en la Dirección de Deuda Pública de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Decreto mencionado señala además, una serie de disposiciones que aparte de ser restricciones legales constituyen limitantes de tipo político-administrativo. Por medio de ellas se sujeta la contratación del crédito al que el plazo de amortización del compromiso no sea mayor del tiempo que falta al Gobierno Local o Municipal para la terminación del período constitucional respectivo.

Como puede verse este criterio legal resulta innadecuado, pues la planeación misma de las inversiones, el proceso administrativo que se sigue para la contratación del empréstito, la aplicación de esos recursos, la terminación de las obras y la generación de los primeros ingresos se realizan en un tiempo que generalmente sobrepasa los límites de los períodos constitucionales.

Así mismo, dentro de la legislación existente en materia de empréstitos para las Entidades Federativas,-

se encuentra la Ley Orgánica del Banco Nacional de - -  
Obras y Servicios Públicos,\* que constituye la Instituci  
ción Nacional de Crédito especializada en este tipo de  
empréstitos.

Dentro de los requisitos establecidos en la - -  
fracción II del artículo 43 de la Ley Orgánica de esta  
Institución, además de condicionar el financiamiento a  
que la inversión sea para obras que produzcan un incrē  
mento directo en los ingresos, se establece que, para-  
que la entidad solicitante se pueda hacer acreedora -  
del empréstito tendrá que someterse a un estudio para-  
definir la existencia de su capacidad económica. Al -  
mantener este criterio puramente bancario los volúmenes  
de recursos posibles se ven seriamente disminuídos, y -  
en detrimento de los usuarios más necesitados.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos,  
Institución Nacional de Crédito, cuenta entre sus prin-  
cipales objetivos el de actuar como agente financiero -  
de los Estados y Municipios para la financiación de - -  
obras y servicios públicos de sus comunidades; sin em--  
bargo, su estructura legal margina del financiamiento -

aquellas obras de interés social que por su naturaleza no representan un incremento directo en los ingresos de la Entidad solicitante.

Adicionalmente, y como mecanismos complementarios del crédito han sido creados una serie de fideicomisos; que aunque su único objetivo es el otorgamiento de empréstitos a los - - Municipios con tasas de interés adecuadas y plazos de amortización más amplios, su estructura legal y las disposiciones - ya citadas dificultan su aprovechamiento, quedando la situación descrita sin una solución específica.

Según información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, de 1933 a 1967 operó créditos en todas las - - Entidades del país por 1,395 millones de pesos, oscilando los financiamientos otorgados entre los 39 millones de pesos anuales para las entidades solicitantes. De 1969 a 1973, concedió créditos por 2,911 millones con un promedio anual de 582 millones entre todas las Entidades solicitantes. Por lo que respecta al año de 1971, el monto total financiado fué de - - 264 millones de pesos, destinados para sus proyectos específicos en cinco entidades federativas. Y de los 1,019 millones otorgados en 1972, Cd. Netzahualcoyotl absorbió 400 millones de pesos, es decir el 39% por concepto de urbanización; el -- resto fué distribuido entre otras cuatro entidades solicitantes. (15)



Por otra parte, la Dirección General de Crédito Público de la S.H.C.P., informó que en los meses de agosto y septiembre de 1979 se encontraban inscritos ante BANOBRAS, créditos con un monto total de 617 millones de pesos para 19 entidades federativas con afectación en sus participaciones en impuestos federales.

En el caso de los fideicomisos, el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal otorgó en 1976 créditos para proyectos y construcción de mercados, rastros, alumbrado público, pavimentación, panteones y otro tipo de obras de interés social por un total de 63'626.000 millones de pesos; que para el período comprendido entre 1977 y 1978 fueron de 497 y hasta la mitad de 1979 había inscrito créditos por un monto total de 78 millones de pesos, estos últimos con afectación de las participaciones en impuestos federales que corresponden a los gobiernos municipales.

Por lo que respecta al Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado, instrumento alternativo a la Banca Pública que fué creado con la finalidad de dar a los Municipios el apoyo financiero para la introducción, ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcant

rillado, desde su constitución a la fecha solamente a concedido financiamientos por la cantidad de 224 millones de pesos. (16)

De este análisis de los créditos otorgados por las principales fuentes de financiamiento público del país, se concluye que fuera de algunos proyectos importantes, no se han otorgado el volumen de créditos necesarios para que los Estados hagan frente en forma satisfactoria a los problemas sociales que el crecimiento económico y desarrollo del país -- traen consigo.

El hecho de que no recurran con regularidad a la Banca Privada para que les financien sus proyectos de obras, tiene su fundamento en que ésta ofrece tasas de interés más altas que los Bancos Nacionales; además que la propia escasez de recursos y la baja rentabilidad de las inversiones programadas provocan que no sean considerados como sujetos de crédito.

Por su parte los Estados poco se han orientado en el sentido de planificar el uso del crédito público y mantener niveles de endeudamiento adecuado. Como indicador de lo anterior se puede señalar que la mayoría de las Entidades Federales

rativas carecen de los instrumentos legales que les permitan el uso racionalizado de recursos crediticios.

En este sentido y con el objeto de evitar que los Estados de la República hagan uso inadecuado del crédito ya sea por la falta de programación del gasto público, o como ya se dijo por la falta de los instrumentos legales, la Comisión de Crédito, surgida del seno de las Reuniones Nacionales de Tesoreros y Funcionarios Fiscales, tiene a su cargo el estudio de la legislación existente en materia de endeudamiento público con el objeto de proponer los mecanismos más idóneos para la planeación de la política crediticia de las entidades federativas, dando así la pauta para que los responsables del crédito público den los primeros pasos en la actualización de la política crediticia.

d) Deuda Pública.

La experiencia que ha tenido el país ha hecho que los aspectos de Deuda Pública se vean y se analicen siempre con cierto recelo. En efecto, se suele juzgar la actuación de una administración calificando su bondad en razón inversa del monto de la Deuda Pública que hereda a sus sucesores. Esta actitud, aun cuando justificada, resulta negativa y limitante para muchos de los programas y acciones de un gobierno.

El sólo monto de la deuda no constituye un indicador - confiable del estado que guardan las finanzas de una entidad pública. Este dato deberá ser confrontado y correlacionado con otros índices para que se convierta en un elemento de -- análisis financiero significativo.

Para el análisis de la Deuda deberá considerarse si -- ésta; es a largo o corto plazo; si está o nó documentada; si la consolidación de la misma permite una política financiera sana; el perfil que guarda, su servicio, etc. En cuanto al monto habrá de compararse con otros variables como son Pro-- ductos Territorial Bruto, niveles de exportación, y desde un punto más próximo a las finanzas públicas, con los montos - del presupuesto de egresos. En este último caso, el elemen-- to financiero a considerar sería el servicio de la Deuda y - el porcentaje que representa del total de las erogaciones -- previstas.

A la fecha, este servicio financiero de la Deuda ha - provocado, en las Entidades Federativas, un desequilibrio - crónico en sus Haciendas Locales. En el anexo No. 4 se pre-- senta una proyección de las participaciones comprometidas - para el pago de los compromisos contraídos.

Las causas de la situación anterior pueden resumirse - en la inexistencia de una adecuada política de endeudamiento

y la consecuente falta de legislación específica. No fué - sino hasta el año de 1977, cuando se emitió la primera Ley General de Deuda Pública que ha conocido el país.

Entre los elementos de juicio que se tomaron para la elaboración de esa Ley, se encuentra la de centralizar las acciones para la contratación de los empréstitos y tener - así un mejor control sobre los pasivos gubernamentales.

En el caso de las Entidades Federativas, el problema no radica tanto en la acción coordinadora de las diferentes entidades públicas, ni en el control de las obligaciones, - sino en la limitación de las atribuciones del ejecutivo para la concertación de empréstitos y el destino de los mismos.- Y es con este propósito que los Estados de la Federación - tratan de elaborar su legislación particular.

Un impulso definitivo, en este sentido fué dado, por la Comisión de Crédito arriba mencionada la que ha elaborado una Ley de Deuda Pública Estatal Tipo misma que con pequeñas variantes puede ser aprobada por las Entidades Federativas.

La problemática de la Deuda Pública en los Estados - puede describirse en función de la situación interna y externa de las mismas. En cuanto a la primera de ellas, debe -

considerarse que para un gobierno estatal resulta oneroso hacerse cargo de pasivos contraídos por administraciones anteriores, pues al momento de tomar posesión se encuentra con parte de su presupuesto comprometido limitando así sus posibilidades de acción.

Se han presentado casos en que ejecutivos estatales han adquirido obligaciones superiores a las que una política-financiera sana considera como aconsejables, dejando a sus sucesores compromisos financieros de tal magnitud que, de cubrirlos de acuerdo al calendario previsto, se verían imposibilitados de cualquier otra acción.

El cubrir los déficits gubernamentales; la consecuente reducción de los montos destinados a la inversión; así como la imposibilidad de concertar nuevos créditos en condiciones favorables, representan las primeras dificultades a que se enfrentan los ejecutivos estatales como consecuencia de la mala estructura financiera heredada de su predecesor.

En el aspecto externo, la principal limitante la constituye una estructura financiera inadecuada, misma que le impide presentar una posición sólida en las negociaciones con las dependencias federales. Por otra parte, el registro obli-

gatorio en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los compromisos estatales contraídos hace pública la situación financiera de cualquier Entidad Federativa de aquí que, las relaciones financieras con las fuentes de financiamiento o simplemente con los proveedores se vean afectadas por la situación que guarden en este renglón.

En el capítulo IV del presente trabajo, se harán los comentarios pertinentes sobre las posibles soluciones para esta rama tan importante de las Finanzas Públicas.

e) Transferencias y Subsidios.

Las transferencias pueden ser definidas como aquellos recursos que una entidad concede a otra sin contraprestación de ninguna especie. En el caso que nos ocupa estarán representadas por las cantidades en efectivo o en materiales que la Federación transfiere a los Estados para ayudarles a cubrir los déficits operativos o solucionar algunos gastos no previstos.

Este renglón, que presenta un carácter plenamente redistributivo, fué de gran importancia en el pasado, cuando los Estados con Haciendas Locales debilitadas, se encontraban imposibilitados de cubrir sus más elementales necesidades, como el pago de maestros y empleados. Dentro de la teoría de las Finanzas Públicas se considera de justicia que se proceda en esa forma con aquellas Entidades que debido a una modificación en la legislación federal o como consecuencia de un cambio en la situación internacional se vean inesperadamente privadas de su principal fuente de ingresos.

Tal es, por ejemplo, el caso del Estado de Zacatecas el que por la nueva legislación minera se encontró con un deterioro constante de sus fuentes de Ingreso; Yucatán quien por el abandono de la fibra natural por la sintética-



en la fabricación de cordelería se vió empobrecido y con serios problemas para sus finanzas locales. Estos casos, que podrían multiplicarse indefinidamente, afectan a regiones particulares de un Estado pero indefectiblemente se reflejan en el renglón de Ingresos del mismo.

Casos frecuentes lo constituyen los desastres naturales; inundaciones, sequías, terremotos, etc. que ocasionan cuantiosas pérdidas en regiones del país y que la federación se ve obligada a cubrir por la imposibilidad financiera de los Estados para hacer frente a esas situaciones.

Los subsidios en México se destinan a cubrir algunos servicios indispensables que por la penuria de las Haciendas Locales, no pueden ser cubiertas por los Estados.

Es así como en algunas Entidades Federativas, Oaxaca, Baja California Sur, etc. es la Federación la que tiene a su cargo los gastos educativos, quedando a cargo de la Entidad, la contratación y administración del personal encargado de cubrir tales servicios.

La tendencia de los subsidios, es decir la importancia de los mismos con respecto a las otras fuentes de ingresos, ha seguido un comportamiento errático en los últimos años tal como puede observarse en el anexo No. 5 ; a pesar de ello -

puede asegurarse que existe una tendencia a que las erogaciones que por este concepto realiza la Federación presenten una franca línea de decremento.

Ninguno de los elementos que hasta el momento se han enumerado presenta ligaduras o implicaciones políticas tan claras como el de transferencias y subsidios. Resulta evidente que un ejecutivo estatal, sujeto a la ayuda federal, para el cumplimiento adecuado de sus más indispensables necesidades, estará en una posición sumamente débil para negociar con el ejecutivo federal una política equitativa en el resto de los conceptos y renglones de ingreso.

La importancia que este concepto representa para las Entidades Federativas ya fué señalado; no obstante, debe mencionarse que dicha importancia no es la misma para todas las Entidades, pues mientras que once entidades no perciben ningún ingreso por este concepto, veintí una de ellas si lo tienen y para el caso de las entidades arriba mencionadas este concepto representa el 2.26% respectivamente de los ingresos obtenidos para el año señalado.

Subsidios y transferencias constituyen un renglón del ingreso estatal destinado a desaparecer; quedando

como resultado o remanente la indispensable ayuda federal por causas de desastre o de emergencia que son del todo imprevisibles y por lo tanto ajenos a cualquier intento de sistematización.

## CAPITULO II

### EL GASTO PUBLICO Y LA PRESUPUESTACION EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Todas las erogaciones que debe realizar una Entidad Pública para el adecuado desempeño de sus funciones en un tiempo determinado serán consideradas como Gasto Público.

Como ya se ha señalado a lo largo de este trabajo, las obligaciones gubernamentales implican la necesidad de realizar obras y servicios públicos de mejor calidad y destinados a satisfacer necesidades de núcleos de población cada vez mayores. Estas obras y servicios llevan implícito un costo; y es al pago de este costo y a su distribución a lo que se le ha dedicado gran parte de atención en las ciencias de las Finanzas Públicas.

Aún cuando la importancia del gasto público ya había sido observada desde la antigüedad, (1) es a partir de Keynes, cuando la política económica adoptada por todos los países capitalistas abandona la idea clásica de que el Estado ha de ser neutral en la marcha de la economía.

Es así como las nuevas concepciones en materia de -  
gasto consideran como objetivo fundamental el originar un -  
volumen de demanda adicional capaz de cubrir, vía multipli -  
cador, el posible déficit entre la demanda privada y la -  
producción total. Es decir, para que exista una demanda -  
efectiva que pueda absorber la producción, será necesario -  
añadir el gasto público al privado.

La misión del Sector Público en México no consiste -  
solamente en suplir la acción del Sector Privado, cuando -  
éste no sea lo suficientemente dinámico, sino que, como -  
participante directo en las actividades productivas, debe -  
rá cumplir las funciones de orientador y regulador de la -  
actividad económica general, convirtiéndose en promotor -  
del desarrollo económico y elemento decisivo en la distri -  
bución del Ingreso entre la población.

Naturalmente que el volumen y los efectos del gasto  
público sobre la economía de un país serán de trascenden -  
tal importancia y harán necesario el análisis minucioso de  
cuestiones tales como: para qué se gasta, en qué se gasta -  
y cómo se gasta, o más simplemente, determinar cuáles son -  
los objetivos del Gasto Público.

En un país subdesarrollado donde la escasez de capital para inversión es crónica, surge la necesidad de utilizar los recursos disponibles con la mayor eficiencia posible para alcanzar los objetivos sociales planteados.

.- EL GASTO PUBLICO EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL.

Con fines de facilitar el análisis del Gasto Público se le ha dividido en atención a su destino y a las implicaciones que presenta en:

- 1.- Gasto Corriente
- 2.- Inversiones Públicas
- 3.- Transferencias y Subsidios.
- 4.- Deuda Pública.

) Gasto Corriente.

De acuerdo con el Profr. Roberto Anguiano Equihua, - por gasto corriente habrá de entenderse: "todas las erogaciones que no signifiquen aumentos en los activos de dichas Entidades. Es decir, los gastos que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios, así como las transferencias de recursos que -

se hacen a sectores particulares o al subsector de Organismos Descentralizados y Empresas Estatales". (2)

Ampliando el concepto anterior, puede afirmarse que el gasto corriente comprenderá todos los renglones de gastos operativos; es decir las erogaciones necesarias para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones tradicionales.

En la Federación, las erogaciones por este concepto han representado una cantidad fluctuante entre el 60.5% - - aproximadamente de hace dos décadas y el 55.1%, contemplado en el presupuesto de este año. Esta cifra, representa que de cada peso erogado por la Administración, 55 centavos - - tienen como destino el mantenimiento operativo gubernamental y sólo 45 centavos son utilizados para incrementar los activos públicos así como cubrir las obligaciones contraídas.

Para las Entidades Federativas, la situación ofrece perspectivas aún más oscuras, pues las cantidades destinadas a cubrir los gastos operativos o corrientes ascienden - en promedio a 84.6% quedando para el resto de los renglones el 15.4% restante. Conviene aclarar aquí, que la falta de unificación en la presentación de los conceptos de gasto -

que mantienen las Entidades Federativas dificulta la determinación exacta de las cifras anteriores, pues algunos - - Estados incluyen dentro de su presupuesto de gasto las cantidades que aporta la Federación dentro de los programas - bipartitas y tripartitas que aparecen dentro de los Convenios Unicos de Coordinación.

La estructura del gasto en el sector Público Nacio-  
nal muestra que la influencia de las erogaciones públicas,  
en la economía nacional, en el plazo corto, es por la de-  
rrama de numerario que, vía sueldos y salarios, realiza di  
cho sector.

No obstante ser el gasto corriente el concepto que-  
representa la mayor parte del total de las erogaciones pú-  
blicas no se le ha concedido la importancia debida; pues -  
es precisamente este renglón el menos sujeto a la planea-  
ción y a la evaluación. No existiendo, en la mayoría de -  
los casos, ni parámetros ni estudios previos que señalen -  
el porcentaje adecuado y su óptima distribución.

Generalmente los montos de los conceptos tradiciona-  
les en este renglón: Servicios Personales, Compra de Bie-  
nes para la Administración, Servicios Generales, etc. se -  
fijan en base a la erogación del año inmediato anterior y -



se presupuesta un incremento empírico sin que exista una consideración metodológica para su determinación.

La mayor eficiencia en la administración pública - habrá de traducirse en una modificación en la estructura general del gasto público; haciendo disminuir el gasto corriente y liberando, por consiguiente, los recursos necesarios para incrementar el renglón de gastos de capital o inversiones. Un aparato burocrático ineficiente y desproporcionado resulta una carga onerosa para cualquier país; constituyéndose en causa de conflictos y reproches de sus habitantes y consumiendo los recursos a emplear en obras de fomento económico.

Las nuevas técnicas administrativas permiten lograr un incremento notable en la eficiencia con que se desarrollan las actividades continuas del gobierno. Es por ello que, en un país como México, resulta indispensable efectuar una reforma administrativa a fondo, que permita la liberación de los escasos recursos públicos y orientar los hacia la creación de obras impulsoras del desarrollo económico.

b) Inversiones Públicas.

Las Inversiones Públicas catalogadas dentro de los gastos de capital pueden definirse como: "todas aquellas erogaciones que se traducen en aumentos de los activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales". (3) Y constituyen el elemento dinámico del desarrollo económico del país.

Los montos destinados a este renglón han sido hasta la fecha menores de lo que sería aconsejable. El motivo de ello se puede encontrar en dos causas principales: La escasez de recursos propia de un país subdesarrollado y la estructura general del gasto público que, como ya se señalaba líneas arriba, absorbe la mayor parte para cubrir erogaciones de gasto corriente.

Debido a la escasa inversión privada la formación del capital nacional es insuficiente para garantizar el crecimiento continuo de la economía, lo que obliga al gobierno a invertir aún en aquellas actividades económicas de muy escaso rendimiento para lograr los niveles de inversión requeridos.

Por lo que respecta a las Entidades Federativas, la

situación presenta una estructura aun más deteriorada, pues el porcentaje promedio de gastos de capital es de sólo el 15% y en terminos absolutos ascendió en 1979 a 10,119 millones de pesos, representando un 4.02% del total destinado a inversión y tan sólo un 0.85% del gasto público nacional.

Estos elementos limitantes hacen que las inversiones realizadas por los Estados sean pequeñas, inconexas, de escaso rendimiento a corto plazo, representando en muchos casos inversiones improductivas. Así por ejemplo se construyen bordos o presones y no se complementan con los canales necesarios para el riego; se construyen escuelas y hospitales y no se les puede dotar del mobiliario y equipos para su funcionamiento, etc.

No es muy aventurado decir que gran parte de estas obras son meros paliativos a necesidades urgentes de las comunidades y que en muchos casos, más tienden a exacerbar que a resolver los problemas planteados.

Así pues, se ha visto que la parte del gasto que el sector público, considerado en su totalidad, destina a la formación del capital nacional se ve seriamente disminuida por las razones ya anotadas. Si a estas dos limitantes se agrega la falta de la coordinación existente entre la Fede-

ración y los Estados se tendrá un panorama completo sobre las posibilidades de lograr un desarrollo económico en el mediano plazo.

Hasta hace pocos años la administración federal planeaba y programaba sus obras con objetivos exclusivos, concediendo escasa importancia a la opinión de los Estados sobre las mismas, surgiendo así Comisiones Regionales o locales encargadas de la construcción y administración de las obras y proyectos de inversión. El plan Chontalpa, realizado en el Estado de Tabasco, en el que se llegó inclusive a la reubicación de población es un claro ejemplo de lo anterior.

Un gran paso se ha dado en este sentido en los últimos 3 años al reconocerse que "Los Estados constituyen las Entidades históricamente idóneas para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y las aspiraciones de los miembros que las forman y el contacto estrecho que guardan con ellas." (4) De entonces a la fecha se ha buscado eliminar el último de los problemas planteados al proponerse la celebración de los llamados Convenios Unicos de Coordinación.

Convenio Unico de Coordinación.

Este instrumento de política económica, surgió de la -

necesidad misma de evitar concurrir en campos de competencia entre los niveles ejecutivos federal y estatal. De su contenido se deduce lo ambicioso de los propósitos que impulsaron su promulgación.

Así, en el resumen del acuerdo se señala que los Convenios habrán de celebrarse "... a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común". (5) Ya en el texto mismo de los convenios se determina la índole económica de los mismos, pues de las respectivas competencias concurrentes, sólo se trata de aquellas que ó representan una erogación de capital o están ligadas con las finanzas públicas.

En el segundo considerando se especifica muy claramente este propósito al declararse que ambas partes "tienen el propósito común de prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas en los Estados, a fin de lograr un desarrollo económico equilibrado". (6) Como se puede observar este documento trata de cimentar las bases para cubrir las serias deficiencias que se venían arrastrando desde pasadas administraciones, de aquí que se -

insista en la capital importancia del mismo.

Más adelante expresa como otro de sus fines... "la conveniencia de avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno." (7) De cumplirse con este propósito quedará subsanada la problemática planteada en párrafos anteriores y habrá de lograrse una gran mejoría en la eficiencia de la inversión.

Por el momento, los convenios contemplan la coordinación de actividades en los siguientes renglones de inversión:

- 1.- Agua Potable y Alcantarillado
- 2.- Obras en Cabeceras Municipales.
- 3.- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- 4.- Construcción y rehabilitación de vivienda popular
- 5.- Casas de Cultura
- 6.- Instalaciones Deportivas
- 7.- Carceles y Penitenciarias
- 8.- Caminos de Mano de Obra.
- 9.- Caminos Vecinales
- 10.- Carreteras Urbanas

- 11.- Carreteras Estatales
- 12.- Aeropistas
- 13.- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- 14.- Construcción y reparación de Centros y Casas de Salud Asistenciales.
- 15.- Las demás que se convengan con los Gobiernos de los Estados.

Dos consideraciones deben hacerse sobre el tipo de -- obras comprendidas en los Convenios Unicos de Coordinación:

10.- De los 15 programas señalados 13 de ellos tienen una existencia anterior al Convenio mismo. En 1974, la entonces Secretaria de Obras Públicas, diseñó sus operaciones para ser cumplidas mediante los programas de acción, entre los cuales se contaban, Carreteras Urbanas, Carreteras Estatales, Aeropistas, etc. Es decir, el Gobierno Federal tiene ya experiencia comprobada en los programas susceptibles de coordinación y la nueva importancia radica en la intervención de los Ejecutivos Estatales para coadyuvar a determinar el monto y destino de las inversiones propuestas.\*

20.- De los 15 programas iniciales tan sólo 3 de ellos, agua potable y alcantarillado, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos y construcción y rehabilitación de la vivienda popular, pueden convertirse en inversiones generadoras, en forma

\* Por su parte, la Secretaría de Recursos Hidráulicos tenía ya establecidos programas para la dotación de agua potable y alcantarillado rurales.

directa, de ingresos para el Estado; siendo los demás campos de inversión generadores de obras del tipo no recuperable.

Esta modalidad puede resultar de gran utilidad para que los gobiernos estatales puedan cumplir con sus funciones, obviando el problema que les plantea la política crediticia oficialmente adoptada.

No obstante que se reconoce la mejoría y bondad de los Convenios Unicos de Coordinación; éstos, presentan un grave inconveniente; en ellos se presupone la existencia de un proceso planificador en el país. Es así como en el artículo 2° se señala: "La Secretaría de la Presidencia\* considerará las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del gobierno Federal, que deberá someter a la consideración del Presidente de la República". (8) Más adelante expresa que esa misma secretaría, deberá recabar y evaluar los programas específicos de desarrollo que hayan presentado los Gobiernos Estatales.

Y en la realidad se conoce que no existe a la fecha una planeación coherente en el país. Conviene aclarar que la planeación no debe ser considerada como una realización

\* Este acuerdo fué anterior a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en que se sustituyó esta Secretaría por la de Programación y Presupuesto.



única en el tiempo y en el espacio, sino como una corriente - de acción continua; es por ello, que se prefiere utilizar el término de proceso planificador que implica una actividad conciente y continua para lograr la racionalización del fenómeno económico. Y este proceso, no ha sido puesto en marcha, aún más, ni siquiera se han sentado las bases para lograrlo.

Si esto es aplicable a la Federación, cuanto más no lo será en el caso de las Entidades Federativas.

El mejor indicador de la falta del proceso planifica--dor lo constituye el método y las condiciones actuales que se observan en la presupuestación del gasto público. En efecto-- el presupuesto y su metodología son el reflejo último, la sintesis cuantitativa, de un programa o plan de acción.

d) Transferencias y Subsidios.

La justificación del subsidio se basa en el hecho de - que algunas Entidades, están tan escasamente desarrolladas - que aún cuando se les concediera la oportunidad de gravar - - fuentes importantes de ingreso no alcanzarían a cubrir las necesidades de recursos que su función requiere. Este hecho se encuentra plenamente demostrado y ni siquiera los críticos - del subsidio han podido señalar una posible alternativa para lograr su eliminación.

La finalidad principal de los subsidios es la de servir de estímulo a las actividades locales, dicho estímulo se puede concretar mediante las siguientes acciones: desarrollo de una fuente productiva cuya inversión inicial no puede generarse por sí misma; cubrir las desventajas operativas de una actividad existente a fin de lograr la competitividad de la misma en los aspectos de mercados, producción, abatimiento de costos, etc. Es por ello que el problema de los subsidios radica más que en su existencia, en el establecimiento de criterios adecuados para su distribución.

Otro motivo de subsidio se presenta cuando por causa de fenómenos meteorológicos se producen graves daños en algunas regiones y es indispensable realizar erogaciones para lograr su recuperación.

En el caso de México, existen Entidades Federativas que no pueden cumplir con las funciones de su atribución por la penuria de sus recursos económicos, y es la Federación quien se ve obligada a cubrir las erogaciones correspondientes.

Con la política de subsidios y transferencias la federación cumple con dos objetivos secundarios: 1.- Asocia y coordina los intereses de las partes involucradas y, 2.- Logra un incremento en la eficiencia de las acciones estatales

Cuando se analizaron las transferencias y subsidios - como instrumentos de redistribución del ingreso se había seña lado que son los mecanismos que presentan la mayor carga polí tica y que por lo mismo era conveniente pensar en su progresi va eliminación. Como un primer paso para lograr lo anterior, aún cuando parezca contradictorio, es necesario rubustecer - esta política para lograr la creación de una base económica - que en el mediano plazo genere los ingresos suficientes y - - sólo así proceder a la eliminación de dicho renglón del gasto.

En el corto plazo no se prevee la desaparición de este concepto del egreso; pero si en el largo plazo, pues el desa rrollo generado en las fuentes productivas hará innecesario - el apoyo económico constante para las mismas.

La acción coordinada entre Federación, Estados y Muni cipios para lograr una mejor aplicación de los recursos se ve reforzada por el empleo de transferencias y subsidios. Sin - embargo, el criterio político de la distribución debe desapa recer y dar lugar a normas de carácter económico que tiendan a conseguir una base de sustentación económica a fin de que, - en etapas posteriores, las Entidades beneficiadas logren el - sostenimiento adecuado de sus funciones.

Mientras no se presente una alternativa mejor la polí tica de transferencias y subsidios deberá seguir empleándose -

en nuestro país, pero deberá modificarse para lograr una distribución más equitativa y que tienda a servir como pivote - del desarrollo económico ulterior.

## 2.- LA PRESUPUESTACION DEL GASTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El elemento administrativo utilizado para efectuar la programación del Gasto Público es el Presupuesto de Egresos- y constituye uno de los elementos más eficaces para efectos- de planeación económica en cualquier entidad. Por Presupuesto de Egresos habrá de entenderse, " el documento que define con toda precisión, las operaciones a las cuales se aplica-- rán los fondos reflejando los recursos que se emplearán para su ejecución, y poder así cumplir con las tareas encomenda-- das." (9)

### a) Programación del Gasto.

La parte final de la planificación, previa a la ejecución de los programas, consiste en la determinación de los - gastos en que se habrá de incurrir para la realización de - un proyecto específico de inversión. Una vez llegados a - - este punto y utilizando las técnicas administrativas de ac-- tualidad se procede a calendarizar y programar las erogacio-- nes en que se habrá de incurrir.

Es obvia la importancia que presenta esta última fase del proceso planificador y demasiado clara la relación biunívoca y dependiente que guarda con las etapas que le anteceden.

Al señalar la inexistencia de una auténtica planificación, o proceso planificador, resalta el contrasentido de la situación actual de las Entidades Públicas, las que se ven obligadas a cumplir sus funciones y erogar cantidades ajustándose a un proceso presupuestario legalmente establecido - que tiende a lograr la adecuada y correcta aplicación de los fondos; desconociéndose que esta función sólo es posible lograrla legislando sobre las etapas anteriores al proceso.

Y es así como en México, se busca mejorar el proceso de presupuestación sin tomar en cuenta las fases anteriores del proceso planificador.

b) El Proceso de Presupuestación del Gasto.

El presupuesto, al igual que la planeación, debe considerarse como un proceso en el que se entretajan y se vinculan orgánica y funcionalmente desde los objetivos más amplios de la administración hasta las medidas de control más particulares sobre la realización de proyectos específicos de inversión.

Este proceso presupuestario, o de presupuestación, comprende 4 etapas fundamentales: elaboración, ejercicio, control y evaluación, y se desarrolla en forma cíclica con una duración total de aproximadamente dos años. La primera de las etapas señaladas, comprende regularmente seis meses; el ejercicio y el control, señalados como dos fases diferentes, se realizan casi siempre en forma simultánea y comprenden un período de un año; el análisis y la evaluación del presupuesto ejercido lleva generalmente seis meses. En el caso de las Entidades Públicas este período se extiende a 9 meses y se finiquita cuando queda plasmado en la Cuenta Pública.

Todo el proceso se encuentra debidamente regulado por disposiciones legales señalándose con toda precisión, sus etapas, los tiempos de las mismas, los instrumentos o mecanismos, así como las entidades y organismos que deben intervenir.

#### Elaboración del Presupuesto de Egresos.

La elaboración del presupuesto de egresos debe considerarse como la actividad mediante la cual se transforman las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo. Estas metas deben ser propuestas por las unidades de organización responsables, de acuerdo con las directrices previamente establecidas por el órgano central del presupuesto.

El proceso de programación presupuestaria se inicia, generalmente, con la fijación de niveles de actividad gubernamental para los diversos sectores de la Administración del Estado. Una vez fijados los niveles de actividad, cada unidad administrativa prepara su anteproyecto de presupuesto. Esta primera elaboración se hace en base al análisis de las necesidades y a la capacidad administrativa requerida para cumplir con las funciones que tiene previsto realizar en el ejercicio siguiente, tomando en cuenta las instrucciones que se reciben de la unidad presupuestaria final.

Ya determinadas las metas a nivel de actividades, y proyectos, se procede a calcular la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplirlos, en base a índices y coeficientes de rendimiento, generalmente aceptados. En las Unidades Centrales de Presupuesto, y con la asesoría de los órganos de planificación, se procede a reunir los distintos anteproyectos de presupuesto, para integrar los, coordinarlos y compatibilizarlos con las disponibilidades de recursos, las orientaciones de los planes y las directivas de política económica para el corto plazo.

Por otra parte la estructuración de los programas presupuestales no sólo debe incluir el presupuesto de resultados sino que debe indicar también la unidad de organización que toma a su cargo la responsabilidad de la gerencia administrativa del programa y sus recursos.

Debe hacerse presente que la integración de los programas presupuestarios, requiere de un intenso trabajo de coordinación de todos los organismos que concurren y participan directamente en el logro de las metas de un programa presupuestario.

ii) Ejercicio y Control Presupuestal.

Los conceptos del ejercicio y control aún cuando son independientes uno del otro, forman parte integrante de un mismo proceso y por lo regular se realizan en forma simultánea, pues a medida que se va ejerciendo el presupuesto se van obteniendo las informaciones financieras que permiten su control.

A continuación se presenta un breve panorama de las principales características que reviste actualmente el ejercicio del presupuesto en las Entidades Federativas.

El conjunto de gastos, resultado de la etapa de elaboración se somete a consideración del Tesorero o Director de Finanzas, a fin de que se pueda contrastar con la disponibilidad de fondos, que en la gran mayoría de los casos se calcula en base a la tendencia observada en períodos pasados. De esta comparación se identifican las necesidades de endeudamiento y se evalúan las posibilidades y la conveniencia de re



currir a esta alternativa. Necesariamente surgen en este proceso algunos ajustes, tanto en el gasto propuesto como en los mecanismos para la obtención de fondos, destacando entre los últimos, las reformas que anualmente se hacen a la Ley de ingresos estatal. Por último, en base al comportamiento de los flujos de ingreso al erario público a lo largo del período, - la Tesorería General elabora un programa o calendario de entrega de fondos a cada dependencia estatal a fin de que éstas ajusten sus fechas de erogación a dicho calendario.

En la mayoría de las entidades la función de supervisión o control del ejercicio la ejerce la misma unidad encargada del pago, normalmente la Dirección o el Departamento de Egresos de la Tesorería Estatal que se encarga de asegurar - que las erogaciones se hagan con cargo a las partidas autorizadas sin que estas se rebasen.

Teóricamente los Departamentos o Direcciones de Economía, planeación o promoción económica que existen en muchas entidades, son los que deberían encargarse de la programación del gasto, realizando un proceso de consultas e intercambios con las Dependencias Estatales Ejecutivas, y simultáneamente contrastar las diversas alternativas con las posibilidades de obtención de fondos a través de las Tesorerías o Direcciones de Hacienda y Finanzas; sin embargo, en la realidad aquellas-

dependencias se han convertido en promotores de inversiones privadas y en simples analistas de la situación económica de la Entidad.

A pesar de lo anterior existe una tendencia a conceder nuevas atribuciones a estas unidades de programación, de manera que pueda pensarse que en un futuro cercano serán las encargadas de cumplir con las funciones de control.

### (ii) Evaluación.

La evaluación del presupuesto es la última fase del ciclo y es en ella donde se analiza la eficiencia de los recursos de acción utilizados, proporcionando los elementos de juicio necesarios para adoptar las medidas correctivas esenciales. Por consiguiente, la evaluación presupuestaria estará dirigida al análisis de los resultados y efectos del gasto de operación y de inversión en relación a los objetivos y metas macroeconómicas y sociales, establecidas por el gobierno.

En forma específica, se puede señalar que la evaluación presupuestaria se desarrolla a través de las siguientes etapas:

En primer lugar el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y metas presupuestadas así como del empleo de los recursos asignados al proyecto o a la unidad administrativa encargada de ejercerlos.

Posteriormente la determinación y especificación de las causas de las variaciones observadas en el cumplimiento de las metas y/o de la ineficiencia en la gestión de los recursos asignados.

Finalmente, la definición de las medidas correctivas que deben tomarse para solucionar las deficiencias observadas.

En un apartado posterior se habrá de tratar con detenimiento la situación actual de las Entidades Federativas; en cuanto a cada una de las fases del ciclo presupuestario, bastando con señalar aquí que esta última etapa de evaluación se realiza en dos niveles diferentes, el primero de ellos interno, que se realiza dentro de las mismas unidades que elaboran y ejercen al presupuesto y un segundo nivel representado por el Congreso o Legislatura Estatal.

c) Las clasificaciones Presupuestales Utilizadas y su Evaluación.

La necesidad de presentar un documento presupuestario-final, integrado y coherente obliga a la utilización de cier-

tas claves que permitan el agrupamiento de gastos similares. A esta forma especial de agrupación se le conoce con el nombre de clasificación presupuestaria.

La manera en que se agrupen los elementos del gasto - - será determinada por el carácter de las decisiones que puedan tomarse en el proceso presupuestario, entre los diversos niveles de la jerarquía gubernamental.

Un sistema de clasificación puede servir a cuatro propósitos generales.

- 1.- Las cuentas presupuestarias deben establecerse de manera que muestren claramente las decisiones que se han tomado respecto a los programas y los cambios recomendados año tras año.
- 2.- Los datos del presupuesto deben establecerse de tal manera, - que contribuyan a la efectiva ejecución del presupuesto.
- 3.- Las cuentas presupuestarias deben establecerse con el propósito de deslindar la responsabilidad u obligación de las unidades administrativas encargadas de su ejercicio. Las unidades específicas de organización y las personas que laboran - dentro de estas unidades deben tener la responsabilidad de - los desembolsos de valores monetarios. Esto debe hacerse en

forma tal que las responsabilidades puedan ser definidas con exactitud y precisión.

- 4.- Las cuentas presupuestarias deben establecerse de manera que sea posible analizar los efectos económicos de las actividades gubernamentales en todos los casos donde se haya asumido la responsabilidad por la estabilización económica o el desarrollo de los recursos.

Siendo diferentes las necesidades de información que requieren las unidades ejecutivas serán igualmente diferentes las formas de clasificación presupuestal, siendo las generalmente aceptadas, las siguientes:

- 1.- Administrativa
- 2.- Por Objeto del Gasto
- 3.- Económica
- 4.- Funcional
- 5.- Por Programas

A continuación se hace un breve análisis de cada una de ellas, señalando que posteriormente se hará un análisis de la situación que guardan las Entidades Federativas a este respecto.

i) Administrativa.

Todo sistema de clasificación presupuestaria debe incluir una presentación que refleje la estructura departamental y por unidades operativas que conforman una entidad pública; así como las cantidades o montos de egresos correspondientes que habrán de ser ejercidos en el período de referencia.

Esta clasificación de suma utilidad para determinar la responsabilidad de cada una de las unidades administrativas permite la evaluación exacta de las mismas en el cumplimiento de las metas que le han sido fijadas. Es por ello que este tipo de clasificación resulta la más importante para los efectos de autorización legislativa.

La principal limitación que presenta esta forma estructural es que se conocen los montos que deben ser erogados por cada una de las dependencias sin que por ello se llegue a precisar si dichas erogaciones corresponden o no a la función particular que tiene señalada esa unidad.

Como es fácil de notar la clasificación administrativa no le permite al responsable de la toma de decisiones el conocer la naturaleza del gasto así como los agregados de la

misma índole que se presentan en otras dependencias. Para ello, se han establecido otras formas de clasificación entre las que se encuentra la de por objeto del gasto que se describe a continuación.

ii) Por Objeto del Gasto.

Esta clasificación es un resultado de la agrupación de gastos de igual naturaleza; considerándolos independientemente de la unidad o dependencia que los origine. Así por ejemplo, existirá un capítulo de gasto que se refiere a obras públicas y construcciones, donde se agruparán todas las erogaciones que para este objeto se ejerciten sin tomar en consideración si éstas son realizadas por la dependencia encargada de la educación, de la salud, etc.

La mejoría que en la técnica presupuestal y en el manejo adecuado de los fondos presupuestales trajo aparejada esta clasificación, salta a la vista, gracias a ella puede conocerse los montos y su destino final.

Aparte de ello, resulta admirablemente útil para el establecimiento de un estricto control sobre los gastos y para centrar la actividad de los administradores dejando un margen menor para la toma discrecional de decisiones.

En realidad, esta modalidad fué adoptada en los países adelantados en una época en la que tanto los legisladores como la ciudadanía tenían una gran desconfianza hacia los administradores. Gracias a este sistema se facilita la realización de auditorias a los departamentos, pues los fondos no pueden ser distraídos del objeto para el cual fueron destinados.

En el caso particular de México, esta clasificación de gasto comprende diversos conceptos que agrupados convenientemente en 9 capítulos nos dan la denominada clasificación económica.

iii) Clasificación Económica.

Esta forma de clasificación tiene como fin conocer no solamente la aplicación que se hace de las erogaciones efectuadas sino el de predeterminedar el impacto o repercusión que tendrán en la economía nacional. Es por ello, que en esta clasificación se consideran dos grandes apartados: el Gasto Corriente y el Gasto de Capital. Dentro del primero de ellos se incluyen todas aquellas erogaciones motivadas por el pago de sueldos y salarios; compra de bienes para la administración; transferencias y subsidios, etc. y en el Gasto de Capital se integran las erogaciones que tienen como fin la forma-



ción del capital nacional.

Este último concepto se define con un criterio plenamente economicista y comprende tres elementos fundamentales: a) Las nuevas construcciones, b) La maquinaria y equipo, y c) Los incrementos en inventarios. Una entidad pública que destine parte de sus ingresos a alguno de estos renglones - estará contribuyendo en esa misma medida al incremento del - capital nacional.

La clasificación económica del presupuesto resultará de suma utilidad en un país de economía mixta, donde el Gobierno es factor decisivo en el nivel de la actividad económica nacional. Gracias a esta forma de agrupación puede conocerse y predecirse el comportamiento futuro de la economía nacional. La desventaja de esta clasificación consiste en - que sólo resulta de utilidad para los niveles más altos de - la administración pública pues para los cuadros medios e inferiores, encargados de la ejecución presupuestal poco interesante les resultará la repercusión posible de las erogaciones agrupadas en esta clasificación.

Resulta obvio que en esta forma estructural se presenta la dificultad de catalogar acertadamente cada uno de los conceptos de gasto y determinar si pertenece a las categorías señaladas de Gasto Corriente a Gasto de Capital. Así -

por ejemplo, el salario devengado por un empleado administrativo en una determinada construcción, o la energía eléctrica consumida en las oficinas administrativas de la misma, ¿debe ser considerada como un gasto corriente o como un gasto de inversión?

La solución a este tipo de planteamientos, sólo podrá presentarse después de realizar una amplia labor de estadística contable durante varios ejercicios presupuestales. Esta es la razón principal por la que esta forma de clasificación no resulta, a la fecha, tan exacta como las anteriores y sólo debe ser considerada como una aproximación a la realidad. Sin embargo, esta labor estadística se está llevando a cabo en todo el país y cuando se llegue a contar con una contabilidad del Sector Público consolidado a dimensión nacional, la clasificación económica constituirá uno de los instrumentos de planeación de mayor importancia.

Resumiendo los motivos expuestos, puede afirmarse que, en el corto plazo, esta clasificación presupuestal no resulta de gran utilidad para los gobiernos estatales; pues considerando las relaciones actuales de dependencias con la federación, resultará imposible cuantificar la influencia real que las erogaciones así estructuradas produzcan en la economía de una determinada Entidad Federativa.

iv) La Clasificación Funcional.

La clasificación funcional de los gastos gubernamentales tiene como fin primordial el facilitar la formulación de programas por parte del Poder Ejecutivo y agilizar el proceso de la revisión legislativa, proporcionando información agregativa general sobre las operaciones del Sector Público.

La clasificación funcional muestra en primer lugar, lo que un gobierno está realizando en términos de sus programas de acción. Mediante el empleo de esta clasificación es posible medir los cambios en la naturaleza de los programas gubernamentales, así como las modificaciones en la distribución de la actividad gubernamental; en sus políticas y en los diferentes niveles de la administración. Resultando de gran utilidad en el propósito de llevar a cabo comparaciones intersectoriales. Obviamente esta estructura agregativa variará, de uno a otro gobierno de acuerdo con las filosofías políticas y sociales que prevalezcan.

En este arreglo de datos presupuestarios los renglones de gasto se ponderan, no como significativos en sí mismos, sino como importantes sólo en cuanto a su relación con los intereses de los programas gubernamentales considerados en su totalidad. El propósito fundamental de esta clasificación es

el de mostrar la actividad gubernamental y la mejor manera de medirlo consistirá en hacerlo en términos de gastos reales ya ejercidos y gastos estimados para el ejercicio siguiente. Un intento por registrar otros factores además de los gastos en una clasificación funcional tenderá a derogar los objetivos de sencillez y claridad.

Entre las desventajas que esta forma presenta se tiene el hecho de que siempre habrá actividades que rebasen los límites de una función. La clasificación funcional, o cualquier agrupamiento que se intente para algunos de esos elementos, requerirá, necesariamente, cierto número de decisiones arbitrarias y los gastos para propósitos múltiples siempre serán difíciles de catalogar.

v) El Presupuesto por Programas

El Presupuesto por Programas, es aquel que presenta los propósitos y objetivos para los cuales se solicitan los fondos, su costo para alcanzarlos y la información cuantitativa que trata de medir el trabajo que debe realizarse dentro de cada asignación por la unidad responsable de su ejecución, a fin de lograr los resultados que se desean obtener. (10)

Considerando la definición anterior se puede afirmar que este nuevo sistema administrativo adquiere su verdadera

dimensión cuando se le compara con el Presupuesto tradicional. La principal diferencia que se puede anotar entre la forma tradicional y el presupuesto por programas es la asignación de los recursos: en el primero, éstos se señalan a servicios y unidades administrativas de acuerdo al objeto de los gastos; en el segundo, para cumplir metas específicas y para el desarrollo de las actividades necesarias a efecto de lograr dichos propósitos.

El Presupuesto tradicional, al destinar recursos por unidades administrativas, oculta los objetivos de la actividad de los organismos, impidiendo la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas para alcanzarlas. Por otra parte, en el Presupuesto mencionado no se requiere la formulación de programas operativos anuales, pues basta con preparar proyectos de gasto basándose, generalmente en asignaciones y ejercicios de años anteriores y en una estimación de los posibles aumentos de Egresos, debido al crecimiento natural de las actividades y del incremento en los precios de los bienes.

El Proceso de Presupuesto por programas, en cambio, obliga a los funcionarios a pensar en términos de objetivos y les sirve como instrumento de planificación, ya que, en vez de preguntarle al responsable de la unidad administrativa cuánto necesita en términos monetarios y recursos físi-

cos para el próximo ejercicio financiero, se habrá de preguntarle qué es lo que tiene planeado hacer, cómo lo va a realizar, para qué se va a hacer y finalmente cuánto estima que costará. Esta forma de justificar la petición de fondos, obliga al Administrador responsable a determinar los objetivos básicos y las actividades que deben desarrollarse en el futuro para cumplirlos. Además, a diferencia de la mayor parte de los ensayos de planificación que se imponen a la administración Estatal desde afuera, en este caso la decisión de planificar constituye una orientación, que parte desde adentro del Gobierno y por lo mismo los planes puedan llevarse a efecto con un alto grado de eficacia.

El Presupuesto por programas constituye un factor importante de mejoramiento en la administración, debido a que obliga a perfeccionar la estadística, localiza la duplicidad de funciones y contribuye a detectar los vacíos en las atribuciones de los servicios. A través de las distintas etapas del proceso de programación y ejecución presupuestaria, es posible lograr una mejor coordinación en los distintos niveles jerárquicos imponiéndose la realización de una labor colectiva.

La implantación del sistema de presupuestos por programas requiere una revisión previa de la estructura orgánica existente, a fin de adecuarla a las actividades y funcio-

nes que los gobiernos estatales tienen que cumplir.

La implantación del sistema implica la creación de una dependencia que se encargue expresamente de la elaboración y control presupuestal. La Oficina en cuestión; deberá contar con una adecuada organización estructural y funcional, así como con los sistemas administrativos necesarios para la ejecución y cumplimiento de sus objetivos. La estructura de la dependencia, variará de acuerdo a la conformación, peculiaridad, magnitud y complejidad de las atribuciones y actividades de cada Gobierno.

d) La Problemática Presupuestal.

En las Entidades Federativas, el proceso de Presupuestación reviste características específicas y sumamente diversas. Para conocer esta realidad se planteó la realización de una encuesta que, comprendiendo a los 32 Estados\* mostrase un panorama general de estos aspectos.

Mediante un cuestionario apropiado y con la invaluable ayuda de la Comisión de Presupuesto, se efectuó el levantamiento de la información presupuestal en cada una de las unidades responsables, Tesorerías y Direcciones de Hacienda Estatales;-

\* Siguiendo el criterio de las Reuniones de Funcionarios Fiscales, se ha considerado como Entidad Federativa al Distrito Federal.

mismas que respondieron a las interrogantes planteadas en el cuestionario y proporcionaron la información documental necesaria.

Dada la acuciosidad que se siguió en las diversas etapas de la investigación se puede afirmar con toda seguridad que se está presentando aquí, por primera vez, una auténtica fotografía de la situación presupuestal en las Entidades Federativas.

Respetando la estructura del cuestionario con las divisiones correspondientes a las etapas del proceso presupuestal, se procedió al vaciado y procesamiento de la información; misma que, una vez tabulada, arrojó los siguientes resultados.

En la primera fase, Elaboración del Presupuesto, se observa que de 24 entidades, es decir el 75% de las mismas, tienen ubicada en el área de la Administración Hacendaria la función de elaborar el documento presupuestal; mientras que en el 25% restante dicha función se encuentra en otras áreas administrativas.

Esta situación se explica en base a la tesis administrativa generalmente aceptada, en el sentido de que a las Tesorerías Estatales les correspondía tanto la obtención de



recursos como su posterior distribución.

En la actualidad existe una clara tendencia a la disgregación de esas funciones. Es por ello que aquellas Entidades que cuentan con mayores recursos o cuyas administraciones datan de tres años a la fecha están implementando la separación de las funciones arriba mencionadas. (Ver anexo No. 14 )

Por otra parte, todas las Unidades Administrativas - que elaboran el Presupuesto exceptuando las de las Entidades de Chiapas, México y Sonora, tienen otras funciones a desempeñar, por ejemplo: Ejecución 62%, Contabilidad 18%; control 68% etc.

Esta falta de especialización de la unidad central de presupuesto habrá de desaparecer en un futuro próximo, pues los montos de los recursos administrados y las nuevas técnicas presupuestales obligan a efectuar el cambio.

Respecto a las fechas en que se ha llevado a cabo dicha reestructuración se tiene lo siguiente: en el año de - - 1976, el 15% de las Entidades reestructuraron el sistema; en 1977, el 12% de ellas; en 1978, fué el 46%, y finalmente en 1979, el 3%. Estas modificaciones se reflejaron a su vez en:

una nueva organización administrativa 31%; nueva estructura del documento presupuestario 75%; presupuesto por programas 9% y proceso electrónico integral de la información 31%.

Considerando esta fase del proceso desde el punto de vista del tiempo se tiene que: El período para la elaboración del Presupuesto es sumamente variable pues en algunas entidades este período se inicia en la primera quincena de junio y termina en la segunda quincena de diciembre. Variando su duración entre uno y seis meses.

En lo que se refiere a la participación de las diversas unidades administrativas se observa que en el 87% de las Entidades, las Dependencias formulan sus propios proyectos de Presupuesto; en el 13% restante el proceso es centralizado. La tendencia en este aspecto es hacia la formulación de proyectos de presupuesto por las Dependencias, es decir, a una ampliación en la participación de las unidades que habrán de ejercer el presupuesto.

Un indicador del avance administrativo alcanzado por las Entidades Federativas lo constituye el empleo de formularios para la reglamentación de sus actividades. El 59% de las Entidades Federativas utiliza formularios para la elaboración del Presupuesto, obteniendo así uniformidad en el manejo y rapidez en la elaboración. El 41% restante re-

curre a medios más simples como son las platicas, el asesora  
miento directo o la elaboración centralizada.

Los formularios más utilizados son: cuantificación de  
gastos según su objeto y listado de plazos de personal.

La falta de unidad en los documentos presupuestales -  
que ya se había comentado con anterioridad, se refleja en el  
hecho de que los conceptos de gasto que comprende el Presu--  
puesto de Egresos, el 25% de los Estados icnluye la parte -  
federal en inversiones, actualmente comprendidas dentro de -  
las obras del C.U.C.

Es fundamental procurar la unificación de los concep-  
tos que debe abarcar el Presupuesto de Egresos para poder -  
contar con cifras reales que faciliten el análisis macroeco-  
nómico a dimensión estatal.

Entre las clasificaciones del Presupuesto de Egresos,  
las más utilizadas por las Entidades son: Por Unidades Pre-  
supuestales o clasificación Administrativa 100%; Por Objeto-  
del Gasto 100%; clasificación Económica 65%; la Funcional -  
34%; Sectorial 18%; Programática 9% y Orientación Programática  
a nivel sectorial o funcional 9%.

Estas cifras permiten apreciar la disparidad que en el desarrollo administrativo existe entre las Entidades Federativas y podrá servir de base para establecer políticas convenientes en este aspecto.

En las V, VII y VIII Reuniones Nacionales de Tesoreros se insistió en que una Comisión se avocase al estudio de las posibilidades de implantación del Presupuesto por Programas en las Entidades Federativas y como primer paso se acordó armonizar las clasificaciones presupuestarias a nivel estatal. En la X Reunión Nacional celebrada el año de 1976, se presentó un documento donde quedaban plenamente codificados los conceptos de gasto. Este Catálogo de Partidas Presupuestales permite al usuario realizar el agrupamiento que más le convenga con gran facilidad y sin pérdida de tiempo.

La codificación y clasificación de las partidas presupuestales recomendada en esa Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales ha sido utilizada por el 53% de las Entidades siendo cada vez mayor el número de Estados que las está adoptando. Gracias a esta medida los Estados con menores recursos se han ahorrado el tiempo y costo de la investigación. Por otra parte, con la implantación de dichas clasificaciones ha facilitado la comunicación en materia presupuestaria entre los Estados.

Por lo que respecta a la segunda fase del proceso presupuestal, la Ejecución del Presupuesto se observa que: la Unidad responsable que autoriza los pagos generalmente es la Administración Hacendaria 84% de los casos; el 12% de las Entidades cuenta con una Unidad destinada especialmente para este tipo de funciones que se denomina generalmente Dirección de Programación y Presupuesto. En algunas Entidades las Unidades responsables de esta autorización, además de la Tesorería o Dirección de Hacienda, son: Oficialía Mayor 21%, Contraloría 3%, Secretaría General de Gobierno 3% y en los Estados de Campeche y Yucatán, el encargado de autorizar los pagos es el Ejecutivo Estatal, limitándose como es de suponer el tiempo para funciones más importantes.

La racionalidad en la administración de los recursos puede observarse por la previsión de las erogaciones a realizar. En el 84% de las Entidades se efectúa la calendarización de los pagos. Este es un buen indicador de la situación prevalenciente pues de este 84%, el 48% a su vez complementa esta medida con la dotación de fondos a las dependencias con lo que se desahoga la labor de la administración hacendaria dándose una participación autónoma a las demás unidades administrativas.

El registro de las operaciones contables originadas por el egreso presenta las siguientes relaciones: 37% de los

Estados contabiliza el Egreso en el momento en que éste es autorizado; en tanto que el 63% restante, lo hace al momento del pago; reflejando un estado del ejercicio presupuestal más actualizado.

La función del Control Presupuestal, generalmente lo lleva a cabo la Administración Hacendaria (81%); Administración Hacendaria y Oficialía Mayor 6%; Programación y Presupuesto 3%; Contraloría 3%; Administración Hacendaria y Programación y Presupuesto 3%; Programación y Presupuesto y Contraloría 3%.

En el 91% de las Entidades la Unidad responsable del Control Presupuestal desempeña además otras funciones y solamente en los Estados de Campeche, Tabasco y Tlaxcala cuentan con una Unidad especial.

El 72% de las Entidades realizan auditorías sobre el ejercicio del Presupuesto. Un 56% las realiza internas y el 15% restante, internas y externas. En cuanto a su periodicidad se obtuvieron los siguientes resultados: Permanente 25%, variable 28%. La frecuencia con que se realizan las auditorías permanentes son: mensual, trimestral y semestral.

La fase de evaluación se realiza con fines exclusivamente legales; es decir, para presentar la Cuenta Pública al Congreso del Estado. No existiendo en realidad una evaluación de los gastos con fines de corregir las políticas establecidas o de implementar otras.

De este análisis de la situación presupuestal en las Entidades Federativas se desprende la conclusión de que el proceso de presupuestación no obedece aún en aquellas entidades que han adoptado o tienen pensado implementar la modalidad de Presupuesto por Programas al resultado lógico de una planeación. Dando como resultado que el documento presupuestario sea un mero instrumento administrativo de control y no de planeación.

Un aspecto muy importante debe ser destacado, la existencia de organizaciones especializadas Comisión de Presupuesto, Indetec, Asociación Mexicana de Presupuesto Público, etc. que tienden a divulgar las nuevas técnicas y modalidades presupuestales prestando asesoría a quien lo solicite - con lo que le ahorran a los organismos públicos, en este caso en particular las Entidades Federativas, los costos implícitos en la investigación e implementación de los nuevos procedimientos.

e) Presupuestación Programática.

La técnica presupuestal en que las unidades operativas las constituyen los programas de acción de un organismo, recibe el nombre de Presupuesto por Programas. Esta Técnica, fué originalmente empleada en el Departamento de la Defensa de los Estados Unidos de América por el entonces Secretario Mac. Namara, los resultados de su aplicación bien pueden calificarse de espectaculares.

A partir de entonces la nueva técnica se divulgó a otros países que lo han aplicado con resultados más o menos satisfactorios. En el caso de México, se buscó la implantación del mismo en un plazo irracionalmente corto (2 años) y se publicaron los decretos que así lo señalaban.

Dos entidades públicas de muy diversa índole, - - - (CONASUPO Y UNAM) fueron las primeras que trataron de llevarlo a la práctica. En el caso de la primera de ellas, los estudios llevaron cuatro años y consumieron recursos de --- cuantía; sin embargo, el resultado no correspondió a lo esperado y se adoptó un sistema híbrido que recibió el nombre de Presupuestación Programática. En el caso de la segunda entidad mencionada se llegó a un mayor grado de exactitud y fué una decisión de otra naturaleza lo que impidió seguir - empleando experimentalmente esta nueva técnica presupuestal.



A pesar de estos dos antecedentes negativos el gobier no federal tomó la decisión de utilizar esta técnica para -- los años siguientes y comprendiendo a toda Administración -- Pública Central. Fué así como cada una de las dependencias-- involucradas realizó esfuerzos para orientar su actividad en el sentido señalado obteniendo muy diferentes éxitos en sus-- resultados.

La entonces Secretaría de Obras Públicas fué, tal vez la que logró el mayor avance en este campo estableciendo 11-- programas de acción, logrando fijar las metas y objetivos -- anuales de cada uno de ellos.\* En esta experiencia fué de -- notarse las dificultades que representaron el establecimien-- to de los costos operativos, la capacitación del personal y-- la coordinación entre las dependencias encargadas del cumpli-- miento de los programas.

Las Entidades Federativas por su parte, siguiendo el-- ejemplo federal, legislaron al respecto; estableciendo por -- decreto la nueva técnica. Los resultados están a la vista.

De las 32 Entidades, 3 de ellas, Distrito Federal, -- Puebla y Sonora, afirman haber logrado la implantación del -- Presupuesto por Programas; a pesar de ello, un análisis del--

\* Posteriormente fueron ampliados a 13 y constituyen actualmente la base de las acciones de Coordinación en los C.U.C.

tipo de información que producen demuestra que dichas entidades están aún lejos de haber alcanzado niveles satisfactorios en el proceso.

No es aquí el lugar para describir las ventajas y desventajas del sistema, pero si deben señalarse dos condiciones indispensables para su operación. En primer lugar, deberán existir las bases de una planeación o programación en las actividades públicas. La técnica presupuestal por programas lleva implícita esta preexistencia, pues por simple sentido común no puede establecerse un sistema de Presupuesto por Programas allí donde no exista programación. En segundo lugar, por las experiencias habidas en los intentos anteriores para su establecimiento en nuestro país, se conocen los principales obstáculos a vencer para lograr la implantación y operación del presupuesto por programas. Estos obstáculos son, a la fecha, más difíciles de vencer o sobrepasar por los gobiernos estatales que por un organismo federal.

Es así como, a la fecha, aún no se puede afirmar que exista en nuestro país una entidad del Sector Público Central que utilice el sistema de Presupuesto por Programas tal y como este fué concebido; de aquí que se hable más bien de una Presupuestación con Orientación programática, o más sencillamente Presupuestación Programática.

Con el término anterior se quiere expresar, más - que un sistema una tendencia a la implantación del mismo al que habrá de llegarse mediante aproximaciones sucesivas. Este camino ha resultado ser el más adecuado puesto que implica cambios y modificaciones paulatinas en las unidades administrativas, legales, etc., con lo que, al mismo tiempo que se eleva la eficiencia operacional se van adaptando las estructuras al nuevo sistema Presupuestal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público consciente de los beneficios que resultan de la implantación de la técnica presupuestal por programas y tomando como punto de partida las experiencias obtenidas en los casos mencionados con anterioridad, ha diseñado y puesto a disposición de las Entidades Federativas que no han adoptado éste sistema, diversos mecanismos e instrumentos para que consideren su adopción; lo cuáles permitirá aprovechar de la mejor manera posible -- los ingresos fiscales, estableciendo prioridades de inversión, jerarquizando en forma eficiente la ejecución del gasto público y fijando responsabilidades a las áreas ejecutoras.

Cabe reconocer que el establecimiento y aplicación integral de tal técnica presupuestaria se presentará en principio en forma rudimentaria, sin embargo, una aplicación adecuada anteponiendo un esfuerzo adicional por parte de los órganos encargados de su instrumentación - lo hará perfectible a corto plazo, convirtiendo el presupuesto global, tanto de ingresos como de egresos, en un instrumento fundamental técnico que al substituir el presupuesto tradicional, servirá como un auténtico medio de desarrollo del actual sistema fiscal permitiendo una utilización adecuada y racional de los ingresos públicos en los tres niveles de gobierno y principalmente una mejor planeación, y por tanto mejor aplicación, de los programas de dichas Entidades Públicas.

## CAPITULO IV

NECESIDAD Y VIABILIDAD DE UNA ADECUACION OPERATIVA EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO ENTRE LOS NIVELES FEDERAL Y ESTATAL DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO.

Hasta aquí, el plan del presente trabajo ha sido el de presentar una descripción de la problemática hacendaria en el Sector Público Mexicano. Es así como, de una manera general, se han repasado los conceptos fundamentales de las Finanzas Públicas. Con mayor detalle se han expuesto los principales problemas que, relacionados con dichos conceptos se presentan en las Entidades Federativas. Es en este capítulo IV donde habrá de exponerse la tesis central del documento; señalando en una primera parte la necesidad de la coordinación entre los dos niveles considerados y proponiendo, posteriormente, algunas soluciones que, a nuestro juicio, deberían adoptarse para lograr el objetivo deseado.

### 1.- LA NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACION FINANCIERA ENTRE-FEDERACION Y ESTADOS.

En este apartado el término de Coordinación Financiera se ha utilizado como sinónimo de actuación conjunta y congruente en las acciones de los dos niveles de gobierno en --

materia Hacendaria. Incluyéndose, por lo tanto, los aspectos de Ingreso y de Gasto Público.

En lo que respecta al campo de los Ingresos, la necesidad de la coordinación entre los dos niveles considerados, radica en gran parte en la naturaleza misma del impuesto.

Para lograr una tributación adecuada y que responda al principio fundamental del Impuesto, será indispensable para los dos niveles de gobierno actuar conjuntamente a fin de evitar la doble concurrencia impositiva; sea que ésta se manifieste en forma clara o encubierta. Actualmente algunas Entidades Federativas concurren en la doble imposición gravando etapas del proceso productivo cuyo exclusividad esta señalada para la Federación. Así por ejemplo: el Estado de México tenía hasta 1979, un impuesto especial sobre nóminas en tanto que la Federación gravaba el producto final con el impuesto a la producción.

Aún cuando desde el punto de vista jurídico, los Estados de la República tienen permitida la libre imposición tributaria mientras no se concurra en los campos que la Constitución determina como exclusivas de la Federación, el ejercicio de este derecho se convierte en una limitante para el desarrollo operativo de las actividades productivas; in--

crementándose además, en forma desproporcionada el número de los impuestos y el monto de los gravámenes.

La falta de coordinación en materia tributaria constituye un serio obstáculo para el diseño y fijación de una política fiscal nacional que contemple en su totalidad los requerimientos del desarrollo económico del país. En este sentido, la política fiscal en la actualidad, además de ser inconexa, esta separada de las demás políticas tendientes a lograr el desarrollo limitando así su efectividad como instrumento regulador de las actividades productivas.

Con una política fiscal definida y actuando en forma coordinada en dimensión nacional será posible, entre otros efectos benéficos, el reducir el número y aclarar la naturaleza de los impuestos existentes; cancelación de aquellos cuya operación se considera alcabalatoria o que presentan limitaciones al desarrollo de las actividades productivas; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a los causantes, evitando la evasión fiscal involuntaria y sobre todo, contar con una herramienta definitiva para lograr una redistribución del Ingreso Nacional.

La evasión fiscal, que representa una fuente potencial de ingresos de suma importancia, se ve favorecida y alentada por la falta de coordinación existente; es así como no es raro encontrar causantes registrados en las

Oficinas de la Federación y no tener su equivalente en la -- del Estado o viceversa.

Es por ello, que uno de los objetivos a alcanzar con la coordinación propuesta será el procurar la eliminación o -- disminución de la evasión fiscal, puesto que la acción de -- coordinación lleva implícita una mayor comunicación entre -- los dos niveles de gobierno y bien puede pensarse que mediante un intercambio de información -padrones de causantes en - este caso- controlarse con mayor eficiencia al sujeto tributario.

Desde el punto de vista del Gasto Público, los recursos disponibles para cubrir los presupuestos de egresos de - las Entidades Federativas deberán ser objeto de una adecuación con aquellos que la Federación tenga previsto erogar -- en los territorios de cada una de ellas; esto con el fin de -- obtener una mayor eficiencia y rendimiento en la aplicación de dichos recursos.

El ingreso público en México, se encuentra distribuído en forma inequitativa entre los dos niveles de gobierno.- Como ya se había señalado del total Ingreso Público Nacional el 80%, es recolectado por y para la Federación, en tanto -- que el 17% restante se distribuye entre las treinta y dos -- entidades federativas, quedando el 3% restante para los municipios del país.



Esta situación tiende a preservar la relación de - desigualdad existente en el desarrollo económico relativo- de las Entidades Federativas y representa un obstáculo de- importancia para el crecimiento armónico del país.

Para lograr un federalismo auténtico, en el que -- los Estados gocen realmente de autonomía, es preciso que - posean previamente los recursos económicos suficientes pa- ra respaldar sus decisiones. Así pues, la meta principal-- que debe perseguir la política de coordinación fiscal será el fortalecimiento de las haciendas estatales, lo que pue- de lograrse mediante el diseño e implementación de políti- cas adecuadas de ingreso y de gasto .

De lo anterior se deriva la necesidad de estable-- cer en forma concreta un sistema de coordinación que abar- que todas las actividades del Sector Financiero público. - Esta política de coordinación debe delinearse en forma con- junta por el Gobierno Federal y las entidades federativas- procurando uniformar y adecuar el ingreso y gasto público- en los tres niveles de gobierno del Sector Público Mexica- no.

## 2.-ALTERNATIVAS POSIBLES PARA LOGRAR UNA MEJOR DISTRIBU--- CIÓN DEL INGRESO PÚBLICO.

Como ya varias veces se ha mencionado en este ----

análisis, los ingresos que obtienen las Entidades Federa--  
tivas por la vía ordinaria como impuestos, productos, apro  
vechamientos, derechos y participaciones; así como los de  
carácter extraordinario, resultan insuficientes para el --  
cumplimiento de las tareas que se han encomendado a estas--  
unidades administrativas.

Ante esta situación, es necesaria la modificación--  
de la estructura y funcionamiento del sistema financiero -  
público a fin de adecuarlo y lograr una mejor distribución  
del ingreso público en los dos niveles administrativos.

Este cambio propuesto, realizable mediante la par--  
ticipación activa de los sectores que se han mencionado, -  
deberá tener como principal objetivo el procurar que tanto  
los Estados como los Municipios, obtengan incrementos en -  
la captación de los recursos económicos por la vía fiscal--  
consiguiendo, así, una base económica sólida que les per--  
mita cumplir en forma plena con su cometido.

A continuación se presentan algunas posibles solu--  
ciones que, a nuestro juicio, pueden lograr la adecuación--  
operativa Federación-Estados en materia de ingresos.

- a) modificaciones a los Mecanismos actuales de distribución -  
del Ingreso.

En la actualidad se tienen instituidos mecanismos y procedimientos para la redistribución de los recursos -- captados por la federación. Estos mecanismos funcionan de manera conveniente; por ello, hemos considerado que no es necesario substituirlos por nuevos procedimientos, pero -- que sí resulta indispensable modificarlos para adaptarlos a la situación cambiante.

Las bases mismas de una organización gubernamental estructurada de acuerdo a un sistema federativo, implican una distribución no proporcional de los ingresos públicos; en consecuencia, las acciones que se proponen a continua-- ción no pretenden más que el evitar que dicha despropor-- ción no sea tan desmesurada como se presenta en la actua-- lidad.

En base a esto se proponen las siguientes opciones en cada uno de los renglones subsecuentes:

- i) Nueva Política Tributaria y de Coordinación Fiscal.

El Sistema Constitucional Mexicano, en los térmi-- nos del Artículo 73, establece las contribuciones necesaa-- rias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federa--- ción, incluyendo en la Fracción XXIX del mismo, los gravá-- menes que se consideran exclusivos de la Federación.

Por su parte los Estados, fundamentados en lo anterior y haciendo una interpretación del Artículo 124 constitucional, tienen la facultad de establecer los impuestos necesarios para efectos de cubrir sus gastos sin gravar los campos que están reservados a la Federación.

Las restricciones que nuestra Ley fundamental impone a las Haciendas Estatales para no gravar las fuentes tributarias exclusivas de la Federación y el crecimiento de las necesidades de servicios públicos, han colocado a los Estados de la República en una situación de dependencia que implica, como se mencionó anteriormente, un obstáculo al funcionamiento del federalismo.

Adicionalmente, las Entidades Federativas se enfrentan a Leyes y Reglamentos Federales que establecen unilateralmente situaciones de excepción tributaria en favor de empresas del Sector Paraestatal Federal, con lo que, las entidades federativas se ven privadas de montos importantes de ingresos probables.

Por otra parte, la Federación, no puede prohibir a las Entidades Federativas el establecimiento de impuesto sobre los que la Constitución no ha señalado limitación alguna, así como tampoco puede facultar a los Estados para legislar en materia de aquellos impuestos que se han con-----

siderado como exclusivos de la Federación.

Esta situación se habría evitado si las anteriores Constituciones y la actual hubieran determinado el campo impositivo de cada una de esas entidades, es decir que hubieren señalado los impuestos y derechos que cada una de ellas podía percibir. (1)

Lo anterior no se puede consignar como un olvido del Legislador; sino que al no establecer una delimitación en los campos impositivos, quiso dejar tanto a la Federación como a los Estados en libertad para establecer los impuestos necesarios para cubrir sus necesidades estableciendo solamente como excepción que las Entidades Federativas no podían gravar los campos expresamente determinados en el artículo 73 Constitucional.

En conclusión, la doble y en algunos casos hasta triple imposición se lleva a la práctica dentro de nuestro sistema fiscal, como una consecuencia de un vacío legislativo. Con el fin de eliminar este vacío, consideramos recomendable que se eleve a rango constitucional el precepto economista de prohibir, en forma expresa, la doble tributación o concurrencia impositiva.

Entre tanto, la necesidad de superar la problemá--

tica existente en el campo de la imposición, que tan graves consecuencias ha traído para la economía nacional, ha hecho que se realicen cambios sustanciales en la política tributaria. De ésta forma, se estableció un sistema de Coordinación Fiscal por medio de acuerdos entre el Gobierno Federal y los respectivos gobiernos Estatales.

Aunque es hasta la actualidad cuando se le dá mayor relevancia a la Coordinación, pretendiendo darle un sentido más amplio, los acuerdos entre Federación y Estados comienzan su trayectoria a partir de 1925, teniendo como punto de partida la Primera Convención Nacional Fiscal celebrada en ese año.

Posteriormente a principios de la década de los 50's se celebran los primeros convenios en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles que contaba entre sus principales objetivos el incrementar las participaciones que se otorgaban a las Entidades Federativas. Asimismo, en los Convenios de Coordinación del Impuesto Sobre la Renta, se estableció que además de la recaudación del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas y Causantes Menores, los Estados recaudarían los Impuestos Federales sobre Productos del Trabajo y el porcentaje sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal bajo la dirección de un patrón; pactándose que la Federación pagaría al Estado -

un 4% por concepto de gastos de administración que le --- ocasionará la recaudación de estos impuestos. (2)

Sin embargo, la falta de uniformidad y la dupli-- cidad tributaria siguieron siendo un elemento preponde--- rante en la actividad impositiva, debiéndose sobre todo a que el incremento en las participaciones ha constituido - un amento "relativo" que no aporta una solución concreta - al multicitado problema de la escases de recursos de las - entidades federativas.

Por ello, debe señalarse la necesidad de que los - convenios de coordinación se constituyan en acuerdos fis- cales que, además de establecer las bases para una mejor - colaboración administrativa en materia fiscal, se convier - tan en el instrumento idóneo para garantizar el incremen - to de los ingresos estatales, lo que, se traducirá en una estructura económica más saludable de las Entidades Fede - rativas.

Al elaborarse el anteproyecto de la actual Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados se - consideró que este documento debería tener entre sus prin - cipales finalidades las siguientes:

Determinar la competencia tributaria entre los tres nive-

les administrativos.

- 2.- Lograr una mayor equidad fiscal.
- 3.- Introducir elementos reformados a la estructura legal---- tributaria.
- 4.- Aglutinar y dar cohesión al Sistema Tributario Nacional, - haciendo homogéneas las normas existentes para dar opera-- tividad a los conceptos y facilitar su difusión y cumpli-- miento.
- 5.- Modernizar la administración tributaria.
- 6.- Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación en los-- marcos fiscales de la Federación, los Estados y Municipios (3)

En el documento legal definitivo, se concedió a -- las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y en par-- ticular a la Comisión Permanente de las mismas, el carác-- ter de organismo dictaminador de las diferencias y desvia-- ciones que se llegasen a observar en los objetivos mencio-- nados. Por nuestra parte, estimamos el éxito en que el --- cumplimiento de las metas prefijadas dependerá, en gran -- medida, de un tratamiento justo y en un plano de absoluta-



igualdad en las negociaciones que llegasen a celebrar las partes coordinadas.

Considerando que ya es una función legalmente --- atribuida, es indispensable que las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales se avoquen a lograr un acuerdo - definitivo sobre la delimitación exacta de los campos --- impositivos que correspondan a cada una de las Entidades Públicas consideradas; contemplando la posibilidad de que las Entidades Federativas puedan gravar actividades te-- nidas hasta ahora por exclusivas de la Federación.

Como una de las fuentes impositivas más importan-- tes la constituye la explotación de los recursos natura-- les y la distribución geográfica de los mismos es fortui-- ta, consideramos adecuado que se le siga considerando co-- mo exclusiva de la Federación, pues así se cumple con los postulados de redistribución que le corresponden al go--- bierno central. Empero, estimamos que una reducción gene-- ral en las tasas impositivas de la Federación con la ---- subsecuente transferencia de las diferencias obtenidas a-- las Entidades Federativas, sería una medida muy saludable para incrementar en forma directa los ingresos de los --- Estados.

Ya señalabamos en capítulos anteriores que los --

Estados se ven obligados a instalar oficinas recolectoras en lugares apartados. En ellas, el cociente de la relación costo-ingreso recaudado es igual o superior a la unidad y esto, como ya se mencionaba, se hace y tolera con el fin de acostumar al causante al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Dado el mayor conocimiento de la región y de sus habitantes que tienen las autoridades estatales, sería recomendable que la función recaudadora quedara en forma exclusiva sujeta a las entidades federativas quienes harían los enteros correspondientes a la parte Federal. A la fecha existen ya algunos impuestos que se cobran mediante este sistema y es en base a la experiencia obtenida que proponemos la ampliación de este sistema al total de los impuestos originados en una determinada Entidad Federativa.

La medida propuesta presentará la ventaja de reducir la relación costo-ingreso de las oficinas estatales y al eliminar las oficinas delegadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disminuirá consecuentemente la relación para todo el Sector Público Nacional. Esto representaría también una mayor facilidad para el causante, pues le evitarían las molestias de trasladarse a diferen

tes localidades y la confusión en el pago de los diversos impuestos.

La cuenta única del causante propuesta recientemente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público --- sería, una vez alcanzado este nivel de coordinación, el colofón lógico de esta medida.

Mejoramiento al Sistema Actual de Participaciones.

El sistema de participaciones recientemente desechado traía la consecuencia de que el mayor porcentaje de las mismas, correspondía a los Estados que se encontraban en mejores condiciones relativas: recursos naturales ---- abundantes, actividades industriales y mercantiles más de sarrolladas; situación geográfica, clima y obras de ---- infraestructura favorable; etc., produciéndose el inconveniente de que las Entidades Federativas que por diversas causas tienen un menor nivel de desarrollo económico, no obtenían por esa misma razón los recursos suficientes para sostener sus tasas de crecimiento relativo.

Los Estados que se pueden considerar como pobres se veían obligados a recurrir al Gobierno Federal para que les auxilie en forma directa supliendo no sólo sus -

gasto de inversión, sino que muchas veces sus gastos --- corrientes.

En la nueva Ley de Coordinación Fiscal se mantiene el Sistema tradicional de participaciones a Estados y Municipios; pero se busca atenuar el inconveniente de -- que los mayores incrementos en este renglón, sean cana-- lizados hacia los Estados de mayor desarrollo.

Al efecto, el nuevo Sistema Fiscal crea un fondo de nivelación que distribuirá recursos adicionales entre todas las Entidades en forma inversa a la que resulta -- del Sistema tradicional. De ahí que en este nuevo siste-- ma, las participaciones ya no se otorgan sólo respecto - de los impuestos federales especiales sino que la parte que le corresponde a Estados y Municipios se determinará - en función del total de los impuestos federales recauda-- dos incluyendo aquellos que, como el del comercio exte-- rior, que tradicionalmente se consideraban exclusivos de la Federación.

El fondo citado, se distribuirá en forma inversa al ingreso per cápita que cada entidad recibe por concep-- to de participaciones, adicionada del gasto federal en - materia educativa en el estado.

Las limitaciones al poder tributario de los Estados no afectarán a los gravámenes que estos quieran establecer sobre agricultura, ganadería y pesca. Los Estados podrán continuar gravando los salarios de los trabajadores incluso del comercio y de la industria y se limitará a 2% el monto máximo, igual al actual, que pueden establecer sobre la nómina, ya que la eliminación de estos gravámenes implicaría una pérdida adicional de recursos fiscales de cierta importancia. También se permite a los Estados gravar los bienes y servicios que quedan exentos del nuevo impuesto al valor agregado.

Se ha realizado un análisis de las diversas alternativas para seleccionar los índices de la distribución de los recursos del fondo de participaciones; atendiendo principalmente aquellas que coadyuvarán de alguna forma al desarrollo de las entidades y las posibilidades de satisfacción de sus necesidades.

Con base en estos indicadores se parte de la asignación per cápita nacional y por Estados correspondientes a las participaciones de impuesto así como gasto corriente federal en educación.

Para la entrega de Participaciones la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 2º dispone que ".....

los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los fondos que a -- continuación se indican:

- I.- El 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la -- Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo General de Participaciones. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las Entidades con-- vengán en derogar o dejar en suspenso al adherirse al -- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
  
- II.- El 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga la-- Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Adicionalmente, las Entidades participarán en -- recargos sobre impuestos federales y en las multas por -- infracción a las Leyes Federales, que se señalen en los Convenio o Acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados--

con los bienes, que las Leyes definan como nacionales, -  
ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá  
el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrenda--  
miento de terrenos nacionales o de explotación de tales--  
terrenos o de bosques nacionales.

No se incluirán en los Fondos a que se refiere -  
este precepto, las participaciones sobre los impuestos -  
adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre expor--  
taciones, que correspondan a los Municipios que se hu---  
bieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados  
por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Dichas -  
participaciones se seguirán pagando directamente por la-  
Federación..." ( 4 ).

Por lo que respecta a la forma particular de ---  
entrega de participaciones a cada entidad; el artículo -  
3º de la citada Ley dispone que "... La cantidad que a --  
cada entidad corresponda en el Fondo General de Partici-  
paciones se determinará conforme a las siguientes bases:

- I.- El monto de la participación que corresponda a una enti-  
dad proveniente del Fondo General de Participaciones en-  
el año anterior a aquél para el que se efectuó el cálcu-  
lo, se dividirá entre la recaudación Federal obtenida en

la entidad en el mismo año anterior.

- II.- El monto de la recaudación Federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación Federal percibida en todo el país en el mismo año.
- III.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a la fracción I y II.
- IV.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la Fracción III, calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total.- Este tanto por ciento será proporción en cada entidad -- participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo ...." (5)

Para llegar a la determinación del porcentaje se han establecido dos criterios diferentes en el primero -- se tienen:

Opción A.-

- 1.- Se suma el monto de las participaciones estatales en cada uno de los impuestos federales con el monto del gasto



corriente federal en educación, obteniéndose la erogación federal por entidad.

- 2.- Se divide la erogación federal de cada entidad entre la población de la misma, para obtener el gasto federal per cápita.
- 3.- Se calcula el recíproco del gasto federal per cápita en cada entidad  
Recíproco de la entidad =  $1 \div$  gasto federal per cápita.
- 4.- Se determina qué por ciento representa el recíproco de cada entidad del total de recíprocos (composición porcentual del recíproco.)
- 5.- El porcentaje que le corresponde al recíproco de cada Entidad es el porcentaje de su participación en el Fondo.

Opción B.

- 1.- Se suman el monto de las participaciones del Estado en Impuestos Federales, con el gasto educativo corriente en esa entidad.
- 2.- Se obtiene el gasto federal per cápita de la Entidad, dividiendo el gasto federal entre la población de la en-

tividad.

- 3.- Se calcula el recíproco de la Entidad;  $1 \div$  gasto per --- cápita.
- 4.- Se multiplica el recíproco de cada entidad por su población = factor población.
- 5.- Se calcula el porciento que representa el factor ante--- rior de todos los factores.
- 6.- Ese porciento es el mismo en que cada entidad participa en el fondo.

En el anexo No. 12 se presentan estas opciones en forma de cuadro indicándose los promedios probables que alcanzarían las Entidades Federativas.

De acuerdo con la exposición anterior la modalidad adoptada recientemente para la determinación del -- monto y la forma de distribución de las participaciones, reducirá la brecha económica que se venía presentando -- entre las Entidades Federativas del país. Este es un hecho muy positivo y que merece destacarse; sin embargo, - el problema fundamental del sistema de participaciones - sigue subsistiendo.

Ponderando el total de los ingresos percibidos por la Federación y relacionándolo con el monto destinado a participaciones, este último se manifiesta patentemente desproporcionado.

Considerando la importancia que este renglón de ingresos representa para los Estados, juzgamos indispensable el revisar a fondo este procedimiento con el fin de lograr un incremento sustancial en los volúmenes participables.

iii) Ampliación y liberación de los canales actuales de financiamiento.

En este importante renglón de las finanzas pú--blicas proponemos como soluciones a la problemática - planteada en el Capítulo II, las siguientes acciones:

En el corto plazo, la ampliación de los volúmenes destinados a financiar obras y proyectos de inversión en los Estados. Los recursos que las instituciones especializadas en crédito han otorgado a la fecha a las Entidades Federativas representan tan sólo una pequeña parte del total del ingreso público en un año. Esta cantidad es a todas luces insuficiente para cu--brir las necesidades del desarrollo económico de las provincias.

Parte de los recursos adicionales que por concepto de la explotación de los hidrocarburos serán recaudados por la Federación, deberían ser canalizados al financiamiento de obras productivas en los Estados.

Así mismo, procurar el incremento en los niveles de eficiencia administrativa con que operan esas instituciones a fin de agilizar los trámites y reducir los períodos de tiempo necesario para obtener los créditos.

En el mediano plazo que las mismas instituciones de crédito, de propiedad pública fundamentalmente, ---- actuando en forma coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con representantes de los --- Estados establezcan nuevas líneas de crédito que comprendan posibilidades de inversión no contempladas a la fecha.

La complejidad de la vida moderna y la mayor -- intervención del gobierno en la vida social precisan de la prestación de servicios públicos no considerados ---- antiguamente; la compra de los equipos y maquinaria necesarios para ello, deben ser admitidos en la nueva legislación.

La mayor continuidad en los programas de gobiern

no así como el uso más racional de los fondos públicos, hacen obsoleta la tesis de que la amortización de los pagos deberá circunscribirse al período constitucional de la administración contratante.

En virtud de lo anterior se estima conveniente la elaboración de una legislación más flexible, en la que las limitantes constitucionales y legales en general sean removidas, tanto en el aspecto de la autorecuperabilidad de la inversión como en la parte referente a los plazos a que deben sujetarse para liquidar los adeudos contraídos.

Mediante estas acciones las Entidades Federativas podrían realizar inversiones, no necesariamente autorecuperables pero, que sí son indispensables en toda comunidad moderna.

Finalmente, es conveniente pensar en la creación de una institución crediticia orientada exclusivamente a financiar a los Estados. Este organismo propuesto estaría integrado por las diversas dependencias y fideicomisos financieros actuales en cuyo capital se incluyesen aportaciones de los mismos Estados .

iv) Nuevas Orientaciones en Materia de Subsidios y Trans--

ferencias.

El sistema de subsidios y transferencias que se ha seguido hasta la fecha refleja un criterio meramente político. Sería recomendable establecer normas de distribución ajustadas a una fórmula económica, que permita una mayor equidad y regularidad en su prorrateo.

Para lograr lo anterior se propone que mediante un sistema de cálculo, es decir un modelo matemático que considere variables y parámetros diversos, se determine los volúmenes que deba percibir cada Estado, así como los servicios que deberán ser cubiertos con las cantidades transferidas. Este modelo propuesto sería parcialmente similar al que se presentó para el cálculo de las participaciones.

En el otro caso que se consideraba, el de las catástrofes naturales, la creación de un fondo especial para cubrir estas eventualidades sería la solución más adecuada a seguir esto independientemente de promover, como hasta la fecha, la acción conjunta de las dependencias federales y estatales para hacer frente a estas situaciones imprevisibles.

Es necesario recordar que, en esta materia, la

posición más aconsejable es aquella que busque la eliminación de este mecanismo distributivo y por lo mismo, la propuesta arriba señalada deberá ser considerada como -- una medida temporal que contribuya, en tanto que existe la necesidad de subsidios y transferencias de la federación a los Estados, a una distribución y empleo más racional de los recursos.

b) Perspectiva del Régimen de participaciones con el -----  
Impuesto al Valor Agregado.

El sistema de participaciones en impuestos federales que estuvo vigente hasta 1979, presentaba la des--ventaja de conservar e incrementar las desigualdades --- económicas existentes entre las entidades federativas, - pues al prescribir una participación proporcional a los montos recaudados en una Entidad Federativa determinada, confería mayores recursos a los Estados que poseían el - mayor número de establecimientos industriales o mercan--tiles dentro de su jurisdicción.

Es así como, el Distrito Federal, el Estado de-- México, Nuevo León y Jalisco recibían un porcentaje ---- importante (61.2%) del total de las participaciones en -

tregadas.

Como contrapartida lógica, aquellos Estados menos desarrollados económicamente veían acentuarse las diferencias en los montos obtenidos por este concepto con las entidades mencionadas.

Al implantarse el nuevo sistema del Impuesto al Valor Agregado y entrar en vigor la Nueva Ley de Coordinación Fiscal se modificó y subsanó el problema mencionado lográndose una menor disparidad entre los porcentajes correspondientes a las entidades; es así como en el documento referido se singulariza este hecho al afirmar: " Las Participaciones tradicionales en impuestos federales y aún el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se propone, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero, produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico.

A través de un diálogo entre los Estados y la Federación-



se ha encontrado un cambio para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y el Gasto Corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las Entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, puede hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones". (6)

No obstante lo anterior, es de vital importancia el reiterar que la desproporción entre las cantidades percibidas por la federación y los montos participados a los Estados, sigue revistiendo el aspecto inaceptable de la inequidad. Por ello, resulta conveniente insistir en que, independientemente de la distribución posterior que se acuerde, se incrementen en forma substancial los porcentajes de la participación, pasando -- del 13% actual a un mínimo del 25%. Con lo anterior se lograría una mayor liquidez y solvencia de la Hacienda Estatal y por consiguiente, una mayor independencia y -- autonomía de los Estados ante el poder central. Meta ---

Ésta última, de todo sistema político concertado en la fórmula del federalismo.

3.- ADECUACION FEDERAL Y ESTATAL EN MATERIA DE GASTO.

a) Coordinación Federal-Estatal en materia de Gasto Público.

Si bien desde hace algunos años la coordinación Federación-Estados en el aspecto de los ingresos se ha llevado a cabo y apunta cada vez más hacia su progreso y fortalecimiento; en lo que respecta a los gastos públicos, se observa un panorama diferente, pues apenas existe un mínimo acuerdo sobre la ejecución de los gastos y su respectiva distribución.

En diversas ocasiones se ha planteado la necesidad de evitar el despilfarro y la duplicación de los gastos; se ha insistido en que siendo México un país pobre, derrochar los escasos recursos económicos con que se cuenta constituye una acción no sólo irracional, sino incluso reprehensible. Es así, como en diversas ocasiones se han divulgado casos en que dos o más unidades administrativas desempeñan las mismas labores con el consiguiente desperdicio de fondos.

Todo lo anterior se ha dicho y mencionado en --  
torno a las dependencias federales y muy poco se ha es-  
tudiado la evidente duplicación existente entre las --  
funciones y gastos que realizan tanto la Federación --  
como las Entidades Federativas.

Existiendo una mínima coordinación entre ambos-  
niveles, es frecuente observar como algunas entidades-  
se ven comprometidas a realizar erogaciones en estu---  
dios y proyectos de inversión que ya fueron realizados  
por alguna dependencia federal.

Las erogaciones que por conceptos gasto corrien-  
te realizan las entidades federativas alcanzan en pro-  
medio el 83% del total de sus presupuestos de egresos,  
porcentaje superior al del Gobierno Federal que alcan-  
za sólo 54% aproximadamente. Estas relaciones no im---  
plican necesariamente una situación de mayor eficien-  
cia operativa en el segundo de los niveles considera--  
dos, sino que simplemente reflejan un mayor volumen de  
recursos administrados.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que, -  
en términos generales, ciertas áreas de la administra--  
ción pública en la federación presenta niveles adecua--

dos de eficiencia y empleo de los recursos.

Y es precisamente en este sentido como debe contemplarse la adecuación en el tema de los egresos.

i) Gasto Corriente.

El gasto corriente se encuentra formado en su mayor proporción por las erogaciones destinadas a cubrir los servicios personales; tomando en consideración la similitud de funciones entre los dos niveles de gobierno en estudio, puede pensarse en la posibilidad de una coordinación en materia administrativa que permita a las dos organizaciones gubernamentales disminuir el nivel existente del gasto corriente.

En los renglones anteriores se había mencionado la proposición de que la función recolectora de los impuestos fuese administrada por una sola de las entidades en estudio. La coordinación en los diferentes niveles y campos de la administración representaría un ahorro considerable tanto para el Gobierno Federal como para los Estatales. Resultará por lo tanto, beneficioso buscar una colaboración estrecha entre los dos niveles considerados de manera tal que, sin invadir --

o lesionar la libertad y la soberanía de las entidades federativas, se determinen las posibilidades de desempeñar las funciones similares en forma conjunta a fin de disminuir el cociente de relación costo-beneficio.

Siendo los servicios personales el renglón del gasto corriente que mayores volúmenes representa, es conveniente elevar el nivel de eficiencia de los empleados mediante la capacitación y preparación del personal. Es evidente que un personal capacitado y adiestrado en el cumplimiento de sus funciones desempeñará éstas con mayor rapidez y seguridad. En un apartado final se harán algunas consideraciones y planteamientos para efectuar esta capacitación de la manera más ventajosa para las Entidades Federativas.

ii) Inversión.

Si para el gasto corriente es importante buscar la coordinación Federación-Estado, mucho más lo será en el campo de la inversión.

En este aspecto se considera como lo más urgente sentar las bases de una coordinación que tienda a lograr la unificación y complementación de los desembol-

sos realizados tanto por la Federación como por los Estados. En una primera etapa, esto podría practicarse en aquellos programas de inversión específicos que tienen en marcha las entidades federativas y que por su magnitud sólo pueden llevarse a cabo en períodos de tiempo mayores de los períodos constitucionales. Posteriormente los planes y programas de inversión deberán ser el resultado lógico de una planeación adecuada de las actividades de los dos niveles de gobierno considerados.

La delimitación y cuantificación precisa de las necesidades de la población sería necesariamente el primer paso que habría de darse por parte de las Entidades Federativas. Ya con esto, buscar la coordinación con la respectiva dependencia federal y distribuir en la forma más conveniente las acciones y obras que cada una deberá realizar.

Tomando en consideración los elementos con que cuenta cada uno de los niveles de autoridad que se han venido analizando, es de pensarse que el diseño del programa de acción deberá ser realizado en forma conjunta; aún cuando sea la federación la que, por contar con personal más calificado, lleve la responsabilidad e

iniciativa en la parte técnica del proyecto, dejando a los Estados la administración y desarrollo del mismo. Estas ultimas a su vez, procuraría en todo momento que se incluyera la mayor proporción de materiales y mano de obra de la región.

Como ya señalabamos con anterioridad un gran paso - se ha dado en este sentido con la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación, materia en la cual proponemos no sólo su continuación sino su ampliación en términos de actividades y montos operados.

b) Ampliación de los Convenios Unicos de Coordinación.

El instrumento idóneo para efectuar la coordinación en cuestión de inversiones lo constituyen los Convenios Unicos de Coordinación instituidos en 1977. Con ellos se ha obtenido un gran adelanto en lo que respecta a la racionalización de acciones y el empleo de fondos con fines de inversión.

La experiencia obtenida en los tres años de su aplicación puede considerarse satisfactoria y permite prever - en ellos el mecanismo apto para alcanzar la necesaria adecuación en las acciones del Sector Público Mexicano.

No se nos oculta el hecho de que el período de operación de estos convenios es todavía corto para deducir y expresar una opinión o juicio definitivo sobre ellos; sin embargo, los resultados conseguidos auguran logros considerables en el proceso de modernización de la Administración Pública.

Fundamentados precisamente en la experiencia adquirida en la operación de estos convenios, podemos asegurar que los beneficios se reflejaron en una mayor eficiencia de la inversión y muy particularmente en la mayor participación estatal en las decisiones de las obras y proyectos a realizar.

Conforme se vayan centralizando las funciones de planeación y programación de las actividades de las dependencias federales y se perfeccionen los procesos de planificación en las Entidades Federativas, los Convenios Unicos de Coordinación habrán de producir los mejores resultados. En el momento actual y para el corto plazo se considera recomendable que se produzcan modificaciones en tres aspectos fundamentales de su operación: Incrementos en volúmenes de recursos financieros canalizados a la inversión;-



Ampliación de las áreas o campos de coordinación; y que, tal y como se tiene previsto, sean las Entidades Federativas las que tomen a su cargo la administración de las obras sujetas a los convenios.

A continuación se expondrán estas recomendaciones en forma más detallada.

i) Incrementos en los Volúmenes de Inversión.

En el pasado ejercicio fiscal de 1979, la Federación destinó el 0.63% de su presupuesto de egresos, para la ejecución de las obras y proyectos de inversión que - efectuará en forma coordinada con las Entidades Federativas. Esta cantidad representa a su vez, el 2.95% de las erogaciones previstas en el renglón de inversión.

Aún considerando el poco tiempo de operación de - los convenios, estos porcentajes resultan insatisfacto-- rios y sugerimos convenientemente que deberían incremen- tarse hasta alcanzar un 11% del presupuesto total o un - 50% de la inversión presupuestada.

Esta acción puede ser efectuada por la federación sin que ello implique un desembolso mayor para la misma, pues solamente se limitará a transferir los fondos destin

nados a la inversión directa hacia aquellas inversiones - realizadas en forma conjunta con las Entidades Federati--vas.

En esta primera etapa operativa es totalmente justificado que las dependencias federales continúen llevando a la práctica sus respectivos proyectos de inversión, pues la experiencia con la que cuentan, así como los equipos tanto materiales como humanos que poseen deben proseguir con sus actividades normales a fin de no comprometer el desarrollo económico del país. No obstante, consideramos que es esencial el dar los primeros pasos para que las inversiones en obras públicas vayan efectuándose cada vez más en forma coordinada y con mayor participación de los Estados de la República.

La penuria en que se encuentran las Haciendas -- Públicas Estatales y la necesidad imperiosa de alcanzar - niveles adecuados en su desarrollo económico relativo motivan la obligación de inyectar mayores volúmenes de recursos a las Entidades Federativas; por ello, se estima - apropiada la recomendación de no ajustarse a la paridad - en las aportaciones que deben hacerse para la total -----

realización de una obra determinada. A nuestro juicio, -  
tal proporción deberá establecerse mediante estudios --  
particulares de cada uno de los Estados, y respetarse -  
la proporción paritaria únicamente en aquellos casos en  
que las Entidades cuenten con recursos económicos su---  
ficientes.

La medida anterior la juzgamos pertinente pues -  
evitaría el diferir obras y proyectos de inversión en -  
las Entidades que más lo requieren, además de consti---  
tuírse así en un instrumento equilibrador del desarro--  
llo económico de los Estados.

ii) Ampliación en las áreas de coordinación.

Los actuales convenios presentan, como ya lo ---  
mencionábamos en el capítulo correspondiente, 14 áreas--  
específicas de actividad suceptible de coordinarse.---  
Queda por lo tanto, todavía una amplia gama de funcio--  
nes en las que una compaginación operativa daría exce--  
lentes resultados.

En tal virtud proponemos que los actuales conve--  
nios se contemplen de manera dinámica y sean sometidos-

a una constante revisión, con el fin de lograr la inclusión de nuevos programas de inversión factibles de realizarse en forma conjunta.

El acuerdo que hizo posible y que sirvió de fundamento para la celebración de los Convenios deja completamente abierta esta posibilidad al señalar: " son motivo de la coordinación todas aquellas acciones o actividades, originadas por la similitud de las atribuciones de los encargados del poder Ejecutivo tanto de la Federación como de los Estados". (7)

En vista de la situación por la que atravieza el país en la actualidad, pensamos que las acciones orientadas a cubrir el déficit alimentario nacional merecen la atención prioritaria en los planes y programas de inversión a realizarse en forma conjunta.

La función educativa, cuya responsabilidad no queda determinada específicamente a ninguno de los dos niveles de gobierno constituiría, probablemente, el campo más apropiado para llevar el proceso de coordinación hasta sus últimas consecuencias.

La coordinación Federación-Estados en el mayor número posible de actividades es a todas luces deseable; empero, para lograr los mayores resultados es forzoso -- que la planeación y elaboración de los proyectos de inversión se efectúe siempre en forma conjunta, y considerando a las Entidades Federativas en un plano de absoluta igualdad con la contraparte federal. Mencionamos lo anterior por estimar que hasta la fecha, se ha tratado a los Estados con actitud paternalista o de franca discriminación hacia las opiniones sostenidas por las Administraciones Estatales. Esto es particularmente palpable en la etapa de la elaboración y selección de los proyectos específicos de inversión y en los estudios previos de carácter legislativo.

ii) Administración de los Proyectos de Inversión.

Los Convenios Unicos de Coordinación señalan --- explícitamente que las Entidades Federativas podrán hacerse cargo de la administración de los Proyectos inversión que se realizan en su territorio, cuando tenga la capacidad técnica suficiente para cumplir satisfactoriamente dicha función.

Este es, quizá, uno de los elementos de mayor proyección y alcance que se encuentran contenidos en los acuerdos de coordinación y por lo mismo debe ser puesto en marcha a la mayor brevedad posible. La experiencia que las Entidades Federativas obtengan en el desempeño de esa función será de gran utilidad, puesto que habrá de reflejarse en un incremento general de los niveles de eficiencia administrativa y todo ello, en una mayor autonomía frente al poder central. Posición primordial y que constituye el punto esencial de los sistemas federalistas.

4.- COORDINACION OPERATIVA EN EL RENGLON PRESUPUESTAL.

Una vez que se han sentado las bases para la operación y coordinación de las acciones a realizar en el aspecto de los programas de desarrollo y en la construcción de las obras públicas, es conveniente complementar la actuación conjunta con una previsión ajustada de las erogaciones a efectuar. Es decir, lograr la coordinación operativa de la Federación con los Estados en materia presupuestal.

Para alcanzar ese objetivo se proponen las si--

guientes acciones:

- a) Definición y uniformización de conceptos y partidas --- presupuestales.

La teoría general de las finanzas públicas define los diversos conceptos de gasto sin llegar a una determinación exacta de las mismas; dejando así, un margen para la interpretación de los conceptos o partidas en las diversas clasificaciones o agrupaciones utilizadas. Esta flexibilidad conceptual aun cuando resulta de gran utilidad, origina la existencia de discordancias en la clasificación y ubicación de conceptos de gasto registrados en los documentos presupuestales que elaboran tanto la federación como los Estados.

Con el fin de remediar esta situación las Entidades Federativas han promovido, en el seno de la Comisión de Presupuesto, la uniformización de las partidas de gasto en sus documentos presupuestales. A la fecha la mayor parte de los Estados han adoptado la definición propuesta de los conceptos, y es de esperarse que en un futuro próximo la totalidad de los mismos se ----

ajuste al sistema.

Otro paso de gran trascendencia se ha dado al - elaborarse la Ley de Presupuesto y Contabilidad Tipo pa- ra las Entidades Federativas, instrumento legislativo - que con pequeñas variantes puede adaptarse a las necesi- dades particulares de cada Entidad. Con la utilización- de estos dos elementos resulta factible alcanzar la com- pleta uniformidad en el campo de la presupuestación del gasto en un corto plazo.

Al diseñarse los dos mecanismos anteriores se - tomó como base la sistematización empleada por la Fede- ración. Por nuestra parte, estimamos que la participa- ción activa de los técnicos responsables del manejo --- presupuestal de los dos órdenes de gobierno complementa- rá la adecuación iniciada.

i) Hacia una Contabilidad del Sector Público Mexicano.

Nunca será lo suficientemente iterativo el des- tacar lo beneficioso que la uniformidad de los concep- tos presupuestales representará para lograr una mayor - eficiencia en las actividades gubernamentales. Con ---



ello, se posibilitarán y agilizarán los intercambios -- del personal técnico entre las Entidades; facilitándose las comunicaciones en esta materia y en el terreno de la estadística, sobre todo, se presentarán expectativas de desarrollo insospechados.

El control y delimitación de los egresos gubernamentales considerados como un todo, permitirán que al término del ejercicio presupuestal puede realizarse la labor estadística convenida para determinar con toda -- precisión el total de los gastos públicos nacionales, -- así como su composición en términos federación estados y su clasificación en gastos corrientes y gastos de --- inversión.

Con las cifras obtenidas de esta contabilidad, -- la función de la planeación se verá facilitada y será -- factible iniciar un proceso planificador sobre las bases científicas en las dos órdenes de gobierno que se -- han venido considerando.

b) Investigación y Aplicación de Nuevas Técnicas Presu----  
puetales.

El presupuesto considerado también como el plan de acción del gobierno representado en cifras, es uno de los medios más importantes desde el punto de vista de la planeación y el instrumento administrativo más adecuado para lograr la reducción de los egresos gubernamentales y el máximo o al menos el mejor aprovechamiento de los recursos.

Considerando el presupuesto de esta manera, resulta obvio destacar la importancia que representará la aplicación de técnicas presupuestales modernas y cada vez más sofisticadas. En este aspecto son los países más desarrollados quienes diseñan y experimentan originalmente los nuevos métodos y técnicas para el control del gasto; en función directa de los ingresos utilizados es la Federación quien, en nuestro país, ha experimentado en los cambios de la presupuestación.

La técnica del Presupuesto por Programas y la más reciente del Presupuesto Base Cero han tenido mayor difusión que aplicación y consideramos indispensable que tanto la Federación como los Estados actúen en

forma coordinada a fin de examinar objetivamente las expectativas y determinar la factibilidad de su implementación.

- c) Capacitación e Intercambio técnico del Personal encargado del Manejo Presupuestal.

La capacitación dentro del área presupuestal es una de las herramientas más efectivas con la que cuentan las Tesorerías para agilizar los procedimientos -- que integran el manejo presupuestal, aumentando la --- eficiencia en éste. Sin embargo, algunas Tesorerías no cuentan con los recursos necesarios para tal efecto o, simplemente no le conceden la importancia que esto requiere.

La falta de personal calificado ocasiona una -- serie de situaciones que pueden llegar a formar un circulo vicioso tan estrecho, que sea capaz de estancar -- la aplicación de los nuevos sistemas presupuestales.

La importancia de la técnica presupuestaria y -- su creciente sofisticación hacen indispensable el establecimiento de programas de capacitación del personal,

Los métodos utilizados, por su efectividad, para llevar a cabo la capacitación en el nivel ejecutivo, son los cursos y seminarios. Los cursos deben tener como propósito la actualización de conocimientos y técnicas, de acuerdo a las Reformas Fiscales que se suscitan en el país; los seminarios cumplen con el importante papel de ser el medio de intercambiar ---- experiencias entre los funcionarios responsables de - diversos aspectos de la Hacienda Pública.

El fortalecimiento de los organismos especiales destinados para la capacitación de personal, y la creación de instituciones similares son medidas que - las Tesorerías estatales deben adoptar dándole así, - mayor dinámica a la formación de personal eficiente.- Aprovechándose los rendimientos y experiencias que se obtengan de una planta permanente de técnicos e ins-- tructores especialmente entrenados para este efecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-

- 1.- EL ESTADO A TRAVES DE LA HISTORIA E INDEPENDIENTEMENTE DE LA FORMAS DE GOBIERNO QUE ADOPTE, HA VENIDO INCREMENTANDO SUS FUNCIONES Y TIENE LA TENDENCIA A CUBRIR CADA VEZ MAYOR NUMERO DE CAMPOS DE ACCION.
- 2.- LA INTERVENCION DEL ESTADO COMO ELEMENTO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE UN PAIS ESTA GENERALMENTE ACEPTADA Y ESTE FENOMENO ES IRREVERSIBLE Y CON TENDENCIA AL INCREMENTO.
- 3.- EN MEXICO SE VIVE UN FEDERALISMO DE DERECHO Y NO DE HECHO, SITUACION OCASIONADA POR EL CONVULSIONAMIENTO SOCIAL, POLITICO Y ECONOMICO EN QUE VIVIA NUESTRO PAIS AL ADOPTAR EL SISTEMA FEDERAL COMO DIRECTRIZ GUBERNAMENTAL.
- 4.- LA INDEFINICION POLITICA QUE EXPERIMENTA NUESTRO PAIS ES CAUSA FUNDAMENTAL DE LA DEBILIDAD ECONOMICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, - CUYAS HACIENDAS DEBEN INCREMENTARSE CON EL FIN DE LOGRAR UN AUTENTICO FEDERALISMO.
- 5.- EL IMPUESTO REPRESENTA EL RENGLON DE INGRESOS MAS IMPORTANTES DE TODOS LOS INGRESOS ORDINARIOS, TANTO DEL GOBIERNO FEDERAL COMO ESTATAL.
- 6.- LAS PARTICIPACIONES, LAS INVERSIONES FEDERALES Y LAS POLITICAS DE-

DE TRANSFERENCIAS, CREDITO Y SUBSIDIOS COMO MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS DEL INGRESO PUBLICO VIENEN HA SUPLIR LA DESIGUALDAD EXISTENTE ENTRE LOS MONTOS TOTALES DE PERCEPCION POR CONCEPTO DE IMPUESTOS QUE OBTIENEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

- 7.- LAS INVERSIONES FEDERALES DIRECTAS REPRESENTAN EL ELEMENTO REDISTRIBUTIVO DEL INGRESO PUBLICO MAS DINAMICO Y BENEFICIOSO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. A LA FECHA ESTE MECANISMO TIENE UN CONTENIDO POLITICO QUE ESTORBA SU FUNCIONAMIENTO ADECUADO.
- 8.- LOS ESTADOS ENTE LA IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR CON RECURSOS PROPIOS LA TOTALIDAD DE LAS TAREAS QUE LES HAN SIDO ASIGNADAS, SE VEN EN LA NECESIDAD DE ACUDIR AL CREDITO COMO FUENTE ALTERNA DE SUS INGRESOS.
- 9.- LA UTILIZACION DE LAS FUENTES DE CREDITO SE ENCUENTRAN OBSTRUIDAS POR LIMITANTES DE TIPO LEGAL, ADMINISTRATIVO Y TECNICO; ADEMAS LA PENURIA MISMA DE LAS HACIENDAS LOCALES DESCALIFICA A MUCHAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE SER CONSIDERADOS COMO SUJETOS DE CREDITO.
- 10.- DEBIDO AL ALTO CONTENIDO POLITICO DE LAS TRANSFERENCIAS COMO MEDIOS REDISTRIBUTIVOS DEL INGRESO PUBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTAS DEBEN DESAPARECER; O AL MENOS PROCURAR SU DISTRIBUCION CON CRITERIO ECONOMICO.
- 11.- EL GASTO CORRIENTE REPRESENTA EL MAYOR PORCENTAJE DEL TOTAL DEL -

GASTO PUBLICO EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO, SIENDO DEL 57% EN EL GOBIERNO FEDERAL Y EL DEL 83% EN PROMEDIO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LIMITANDO ESTE HECHO LOS VOLUMENES DESTINADOS A INVERSION.

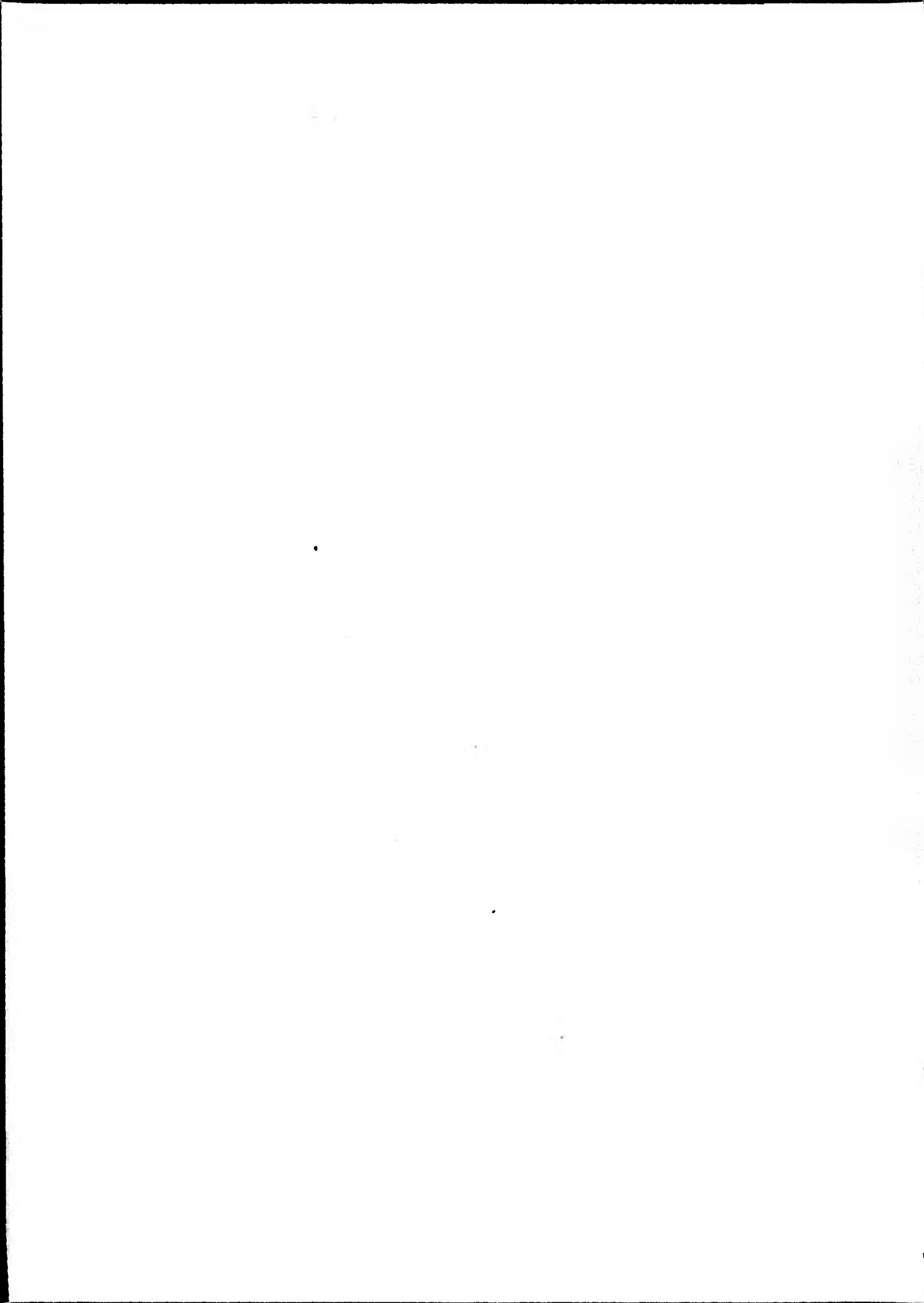
- 12.- LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION REPRESENTAN EL INSTRUMENTO IDONEO PARA ELEVAR LA EFICIENCIA EN LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO.
- 13.- EL PROCESO DE PRESUPUESTACION EN EL SECTOR PUBLICO NACIONAL ADOLECE DE UNIFORMIDAD Y EN MUCHOS CASOS SE REALIZA EN FORMA RUDIMENTARIA.
- 14.- EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SE PRESENTAN DIFERENCIAS DE CRITERIO EN LOS CONCEPTOS Y PARTIDAS PRESUPUESTALES, ASI COMO EN EL EJERCICIO Y EVALUACION DE LOS GASTOS REALIZADOS.
- 15.- LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS NO HA LOGRADO SER IMPLANTADA EN SU TOTALIDAD EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO, LOGRANDOSE SOLAMENTE UNA PRESUPUESTACION PROGRAMATICA DE SUS GASTOS.
- 16.- LA COORDINACION FINANCIERA ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS HA RECIBIDO UN IMPULSO DEFINITIVO EN LOS ULTIMOS AÑOS. ESTA TENDENCIA ES DE SUMA UTILIDAD PARA ELEVAR LOS NIVELES DE EFICIENCIA CON QUE SE OPERA EN EL RAMO HACENDARIO.

- 17.- ESTA COORDINACION DEBE IMPULSARSE Y LLEVARSE HASTA SUS ULTIMAS -  
CONSECUENCIAS Y LOGRAR DE ESTA FORMA UNA UNIFORMIDAD EN LA HA---  
CIENDA PUBLICA NACIONAL.
- 18.- ES ACONSEJABLE REDISEÑAR LA POLITICA TRIBUTARIA EXISTENTE EN BASE  
A UNA COORDINACION CON EL FIN DE CANALIZAR MAYORES VOLUMENES DE -  
RECURSOS A LAS HACIENDAS ESTATALES.
- 19.- EL SISTEMA ACTUAL DE PARTICIPACIONES AMERITA UNA REVISION A FON--  
DO PARA DISMINUIR LA DESPROPORCION EXISTENTE ENTRE LOS INGRESOS -  
RECAUDADOS POR LA FEDERACION Y LOS MONTOS PARTICIPABLES. POR OTRA  
PARTE; DEBERA PROCURAR LA ELIMINACION O DISMINUCION DE LA BRECHA-  
EXISTENTE EN EL DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO DE LAS ENTIDADES FE  
DERATIVAS.
- 20.- LA LEGISLACION HACENDARIA EN MATERIA DE CREDITO REQUIERE DE LA E-  
LIMINACION DE ALGUNAS DISPOSICIONES QUE OBSTRUYEN EL ACCESO DE --  
LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA A LOS RECURSOS CREDITICIOS.
- 21.- LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION DEBERAN AMPLIARSE INCREMEN--  
TANDO LOS VOLUMENES DE INVERSION, CUBRIENDO NUEVAS ACTIVIDADES --  
SUSCEPTIBLES DE COORDINACION Y TRASLADANDO LA ADMINISTRACION DE -  
LOS PROYECTOS DE INVERSION A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
- 22.- LA NECESIDAD DE FACILITAR LAS COMUNICACIONES Y LA LABOR ESTADIS--



TECA PREVIA A UN INTENTO SERIO DE PLANEACION QUEDARIA CUBIERTA --  
CUANDO SE LOGRE LA UNIFORMIDAD DE LOS CONCEPTOS Y PARTIDAS PRE--  
SUPUESTALES EN TODO EL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

- 23.- LA CAPACITACION DEL PERSONAL ENCARGADO DEL MANEJO PRESUPUESTAL --  
POR LOS BENEFICIOS QUE ACARREARIA EN EL MANEJO Y APLICACION DE --  
NUEVAS TECNICAS PRESUPUESTALES.
- 24.- LAS REUNIONES NACIONALES DE TESOREROS ESTATALES Y FUNCIONARIOS --  
FISCALES CONSTITUYEN EL FORO MAS ADECUADO PARA LA EXPOSICION DE--  
LA PROBLEMATICA QUE IMPERA EN TODOS LOS RENGLONES DEL SISTEMA --  
FISCAL NACIONAL; ASI MISMO EL MEDIO IDONEO PARA EL INTERCAMBIO --  
DE EXPERIENCIAS.
- 25.- EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO IMPLICA LA TOMA DE ACCIONES--  
CONJUNTAS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN LOS ASPECTOS ---  
POLITICO, SOCIAL Y SOBRE TODO EN LO ECONOMICO; SIENDO DE VITAL --  
IMPORTANCIA QUE EL DIALOGO FEDERACION-ESTADOS SE REALICE EN UN --  
PLANO DE IGUALDAD.



## ESTRUCTURA DEL INGRESO FISCAL

Cuadro No.1

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRABA COORDINADOS PARTICIPABLES OBSERVACIONES			
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	
1.- Impuesto al Valor -- Agregado.	X		X	X
2.- Impuesto Sobre Ingre- sos Mercantiles.	X		X	X
3.- Impuesto Sobre la -- Renta al Registro -- Global de las empre- sas . Causantes Meno- res.	X		X	X
4.- Impuesto al Ingreso- Global de las Empre- sas, Personas Fisi- cas sujetas a Bases- Especiales de Tribu- taci3n en Activida- des Agrícolas, Ganade- ras de Pesca y - Conexas.	X		X	X
5.- Impuesto Sobre Uso o Tenencia de Automóvi- les.	X		X	X
6.- Impuesto Sobre la -- Renta por la Presta- ci3n de Servicios - Subordinados, suje- tos a Retenci3n por- Causantes Menores o- Bases Especiales.	X		X	X
7.- Impuesto Sobre Remu- neraciones al Traba- jo Personal Prestado bajo la Direcci3n y- Dependencia de un -- Patr3n, que deben de pagar los Causantes.	X		X	X
8.- Impuesto del 13 so- bre Remuneraciones-- Pagadas.	X		X	X

( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRAVA				COORDINADOS	PARTICIPABLES	OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL				
- Cuotas al INFONAVIT - (5% Sobre el Sueldo Pa- gado).	X			X		X	
- Impuestos Relacionados con la Explotación de Recursos Naturales.	X					X	
- Impuestos del Timbre.	X						X
- Impuestos de Migración.	X						
- Impuestos a las Indus- trias y Sobre la Pro- ducción y Comercio, a- la Tenencia o Uso de - Bienes y a Servicios - Industriales.	X						
- Impuestos Sobre primas pagadas a Institucio- nes de Seguros.	X						
- Impuestos para Campa- ñas Sanitarias, preven- ción y erradicación de Plagas.	X						
- Impuestos Sobre la Im- portación.	X						
- Impuestos Sobre la Ex- portación.	X						
- Impuestos Sobre lote- rías, rifas, sorteos y juegos permitidos.	X	X		X			X
- Ingresos Derivados de Ventas de Bienes y Va- lores.	X						
- Impuesto Sobre Traslac- ción de Dominio de Bie- nes.	X	X		X			

( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRABA			COORDINADOS PARTICIPABLES	OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL		
1.- Impuesto Sobre Producción y Compra-Venta de Primera Mano de Alcohol, Aguardientes y Bebidas Alcohólicas en general.	X	X		X	X
2.- Impuesto Sobre Producción de Azúcar, Panela, Piloncillo y Mielles incristalizables.	X	X			X
3.- Impuesto Sobre Ejercicios de Profesiones, artes y oficios.	X	X			X
4.- Impuesto Sobre Productos de Capitales.	X				X
5.- Impuesto Sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor.	X	X			
6.- Impuestos Sobre Herencias y Legados.	X	X			
7.- Impuesto Predial.	X	X			
8.- Impuestos a Expendios de alcohol y bebidas alcohólicas.			X	X	X
9.- Impuesto Sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos electrónicos.			X	X	X
10.- Impuesto Sobre Negocios Jurídicos e instrumentos notariales.			X		
11.- Impuestos Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales.			X		

( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LCG GIWA			COORDINADOS PARTICIPABLES	OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL		
32.- Impuesto Sobre sacrificios de ganado fuera de rastros Municipales.			X		
33.- Impuesto Sobre Enajenación de Ganado y Especies Menores.		X			
34.- Impuesto Sobre Enajenación de Productos Agrícolas.		X			
35.- Impuesto Sobre Adquisición de Primera Mano, de gasolina y demás productos derivados del petróleo.	X				XX
6.- Impuestos Sobre Erocciones por concepto de Publicidad o propaganda.		X	X		X
7.- Impuesto Sobre Constitución e Hipotecas.		X			
8.- Impuesto Sobre los Ingresos de Contratas de Obras para el Sector Público y Arrendadoras.	X	X			
9.- Impuesto Sobre Fraccionamientos.		X			
10.- Impuesto Sobre Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles.		X			
11.- Impuesto Sobre Compra-Venta de Primera Mano de Productos naturales no elaborados.		X			X
12.- Impuesto Sobre Maquinas de Servicio de Maquila.		X			

( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LES GRABA			COORDINADOS PARTICIPABLES	OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTADAL	MUNICIPAL		
43.- Impuesto Sobre Producción y explotación de mármol, canteras, basaltos, calizas, arena y similares.			X		
44.- Impuesto Sobre la Enajenación de Gas L.P., para uso Industrial o Doméstico.	X			X	
45.- Impuesto Sobre Pieles no curtidas.			X		
46.- Impuesto Sobre Compra Venta de Segunda Mano de Pescados y Mariscos.			X		
47.- Impuesto Sobre Compra Venta de Primera Mano de Aguas Calientes y -compuetas.	X			X	
48.- Impuestos Sobre Explotación Comercial del agua potable.					X
49.- Impuestos Sobre Fomento Deportivo, Educativo y sobre turismo y convenciones.		X		X	
50.- Impuestos Sobre Vehículos que no utilicen combustible.					X
51.- Impuesto Sobre Panteones particulares.					X
52.- Impuesto Sobre Comercio Ambulante.					X
53.- Impuesto Sobre Enajenación de aves de corral y huevo.					X

( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRABA			COORDINADOS PARTICIPABLE OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	
54.- Impuestos al Comercio		X	X	X
55.- Impuestos a la Industria.		X	X	X
56.- Impuesto Sobre Propaganda.			X	X
57.- Impuesto Sobre arrendamiento y Sub-arrendamiento de bienes in muebles.			X	
58.- Impuesto Sobre Estacionamientos privados.			X	
59.- Impuesto Sobre Edificación, ubicación y - planeación.			X	
60.- Impuesto Sobre aguas- de Propiedad Nacional En la Producción de - Fuerza Motriz.	X			
61.- Impuesto Sobre Produc- tos de Aguas Envasa- das.	X			
62.- Impuesto Sobre Consu- mo de Algodón.	X			
63.- Impuesto Sobre Anhí- drido Carbónico.	X			
64.- Impuesto al Benzol, - Toluol, Xilol y Naf- tas de Alquitrán de - Hulla.	X			X X
65.- Impuesto Sobre Cerri- llos y Fosforos.	X			X X *



( Cont. )

I M P U E S T O S	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRAVA			COORDINADOS PARTICIPABLES OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	
66.- Impuesto Sobre Producción y consumo de energía eléctrica.	X			X XX
67.- Impuesto Sobre Explotación Forestal.	X			X XX
68.- Impuesto Sobre el 10% de entradas brutas de los ferrocarriles.	X			X
69.- Impuesto Sobre Consumo y Venta de Gasolina.	X			X XX
70.- Impuesto Sobre Hilados y Tejidos y Acabados.	X			
71.- Impuestos y Derechos - a la Minería.	X			X
72.- Impuesto a las Empresas que explotan estaciones de radio y televisión.	X			X
73.- Impuesto Sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubrificantes.	X			X
74.- Impuesto Sobre Tabacos Labrados.	X			X XX
75.- Impuesto Sobre Vehículos Propulsados por Motores tipo diésel y por motores acondicionados para uso de gas licuado y petróleo.	X			X
76.- Impuesto Sobre Ingresos por Servicios Telefónicos.	X			
77.- Impuesto a la Producción del Cemento.	X			X X
78.- Impuesto Sobre Llantas y Cámaras de Hule.	X			X X

( Cont. )

IMPUESTOS	ENTIDAD PUBLICA QUE LOS GRAVA			COORDINADOR PARTICIPANTES OBSERVACIONES
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	
79.- Impuesto Sobre Compra-Venta de Primera Mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradoras y Pulidoras.	X			X X
80.- Impuestos Sobre Compra-Venta de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y tapices.	X			X X
81.- Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera.	X			X X
82.- Impuesto Sobre Portes y Pasajes.	X			X
83.- Impuesto Sobre Despeje de Algodón en rama.	X			X X
84.- Impuestos Sobre la Producción de sal.	X			X
85.- Impuesto Sobre Producción y Consumo de Cerveza.	X			X XX
86.- Impuesto Sobre Agua-miel y productos de su fermentación.	X			X XX
87.- Invasamiento de Alcohol Aguardiente y Bebidas Alcohólicas.	X			X
88.- Impuesto a la Venta de Primera Mano de Automóviles y camiones ensamblados en el país.	X			X

\* OBSERVACIONES

X Impuestos que quedan en Suspense o Abrogado con motivo del nuevo régimen fiscal (1980)

XX Impuestos Especiales de la Federación.

\* La Ley del Impuesto a cigarrillos y fosforos queda abrogada.

IMPUESTOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL Y MONTO DE LAS  
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS  
(Millones de pesos)

Cuadro No.1.

A Ñ O S	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES	%
1 9 7 0	36,641.6	947	2.58
1 9 7 1	40,041.8	1,372	3.43
1 9 7 2	47,430.5	1,612	3.40
1 9 7 3	62,439.8	6,496	10.40
1 9 7 4	90,820.1	10,517	11.58
1 9 7 5	124,560.9	15,818	12.70

FUENTE: Información sobre Ingresos Gubernamentales.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
México 1978.

TOTAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS 1968-1975  
(Millones de pesos )

Cuadro No. 2

AÑO	INGRESOS	PARTICIPACIONES	
1968	7,613	775	10.17
1969	8,505	867	10.19
1970	10,029	947	9.44
1971	10,916	1,371	12.56
1972	13,433	1,612	12.00
1973	18,761	6,396	34.62
1974	24,701	10,517	42.57
1975	31,652	15,818	49.97

FUENTE: Información sobre los Ingresos Gubernamentales. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1978.

ESTADO DE MICHOACAN  
 INGRESOS ESTATALES  
 (Millones de pesos)

Cuadro No. 1.

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1 <sub>e</sub>	1 9 8 2 <sub>e</sub>
TOTALES	882.6	1,200.5	1,431.1	2,000.0	2,633.7	3,407.0
Impuestos	287.8	385.0	452.5	569.4	709.5	879.8
Derechos	41.8	110.8	83.6	134.3	227.0	280.9
Productos	10.6	10.7	8.1	12.2	17.2	18.3
Aprovechamientos	29.7	37.6	40.8	46.2	55.7	67.1
Contribuciones Especiales	52.9	50.4	68.1	42.1	54.5	56.2
Participaciones en Impuestos Coordinados con la Federación	252.4	360.3	450.5	640.5	897.8	1,210.9
Participaciones en Impuestos Especiales Federales.	207.4	245.7	327.5	505.3	672.0	893.8

e = proyecciones.

FUENTE: Tesorería General del Estado.

ESTADO DE MICHOACAN  
 OTROS INGRESOS ESTATALES  
 (Millones de pesos)

Cuadro No. 21

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2
TOTALES	681.6	931.4	414.3			
Transferencias	472.4	653.3	-o-			
Ingresos Diversos	-o-	67.9	35.8			
Financiamientos	209.2	210.2	378.5			

FUENTE: Tesorería General del Estado.

REMANENTE O DEFICIT TEORICO DE PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN RELACION CON CREDITOS DIRECTOS O AVALADOS AL 31 DE JULIO DE 1977. LA ESTIMACION DE PARTICIPACIONES ESTA BASADA EN EL AÑO 1976

ANEXO 4

ENTIDAD					
		146,128.36	158,036.09	247,544.55	247,544.55
	Remanente	65'475,513.73	52'917,773.72	59'220,577.55	65'602,297.38
Baja California	Participaciones	184'403,415.72	209'503,682.71	234'803,948.70	260'004,215.19
	Servicio de la Deuda.	105'139,168.36	133'598,160.56	152'947,820.76	124'402,297.76
	Remanente	79'264,247.36	76'005,521.65	8'856,127.94	135'001,917.43
Baja California Sur	Participaciones	33'949,578.01	38'589,071.32	43'228,564.63	47'868,057.94
	Servicio de la Deuda.	11'825,137.87	11'240,937.94	9'984,631.49	7'008,672.14
	Remanente	22'124,440.14	27'348,133.38	33'243,933.14	40'859,385.80
Campeche	Participaciones	29'369,626.70	33'383,231.42	37'396,835.14	41'410,440.86
	Servicio de la Deuda.	7'127,629.99	5'711,490.96	3'282,447.48	73,404.00
	Remanente	22'241,996.71	27'671,740.46	34'114,388.66	41'337,036.86
Coahuila	Participaciones	164'448,096.01	186,921,301.44	209'394,506.87	231'867,712.30
	Servicio de la Deuda.	46'860,554.05	59'856,843.53	63'714,600.90	53'436,848.80
	Remanente	117'587,541.96	127'064,457.91	145'679,905.97	178'430,863.50
Colima	Participaciones	37'784,733.61	42'948,332.95	48'111,932.39	53'275,531.63
	Servicio de la Deuda.	2'036,510.00	2'071,116.72	1'850,000.00	1'700,000.00
	Remanente	35'748,223.61	40'877,216.23	46'261,932.39	51'575,531.63

( Cont. )

ENTIDAD	CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Chiapas	Participaciones	185'058,514.28	210'348,305.46	235'638,096.64	260,927,887.82
	Servicio de la Deuda.	12'264,995.88	26'347,708.14	23'300,435.34	21'234,290.80
	Remanente	172'793,518.40	184'000,597.32	212'337,661.30	239'693,597.02
Chihuahua	Participaciones	238'665,594.59	271'281,240.90	303'896,887.21	336'512,533.52
	Servicio de la Deuda.	77'041,142.44	77'252,107.84	76'469,440.06	72'342,968.57
	Remanente	161'624,452.15	194'029,133.06	227'427,447.15	264'169,564.95
Durango	Participaciones	96'711,794.81	109'928,269.10	123'144,743.39	136'361,217.68
	Servicio de la Deuda.	52'130,086.88	45'854,838.68	22'331,725.02	7'619,699.44
	Remanente	44'581,707.93	64'073,430.42	100'813,018.37	128'741,518.24
Guanajuato	Participaciones	167'861,627.91	190'801,320.98	213'741,014.05	236'680,707.12
	Servicio de la Deuda.	74'071,319.58	82'707,797.48	87'107,105.48	85'910,483.48
	Remanente	93'790,308.33	108'093,523.50	126'633,908.57	150'770,223.64
Guerrero	Participaciones	122'112,758.87	138'800,486.99	155'488,215.11	172'175,943.23
	Servicio de la Deuda	58'015,770.96	83'692,824.62	80'422,795.50	74'909,292.36
	Remanente	64'096,987.91	55'107,662.37	75'065,419.61	97,266,650.87
Hidalgo	Participaciones	109'427,685.52	124'381,892.45	139'336,099.38	154'290,306.31
	Servicio de la Deuda.	1'898,947.22	5'995,227.92	10'005,988.80	9'642,814.12
	Remanente	107'528,738.30	118'386,664.53	129'330,110.58	144'647,492.19



(Cont.)

ENTIDAD	CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Jalisco	Participaciones	366'708,665.42	416'822,467.63	466'936,286.84	517'050,070.05
	Servicio de la Deuda.	70'684,284.64	85'022,855.04	85'340,409.89	81'087,307.64
	Remanente	295'024,381.78	331'799,612.59	381'595,858.95	435'962,762.41
México	Participaciones	453'008,783.95	520'599,508.56	583'190,233.17	645'780,957.78
	Servicio de la Deuda.	880'342,554.14	777'386,983.85	582'801,000.84	394'062,916.46
	Remanente o Déficit.	(422'333,770.19)	(256'787,475.29)	389,232.33	251,718,041.32
Michoacán	Participaciones	182'899,047.91	207'892,593.32	232'887,138.73	257'891,684.14
	Servicio de la Deuda.	39'028,086.94	52'892,383.28	58'244,913.42	51'621,493.26
	Remanente	143'869,960.97	155'000,210.04	174'642,225.31	206'260,190.88
Morelos	Participaciones	66'364,879.97	75'434,194.95	84'503,509.93	93'572,824.91
	Servicio de la Deuda.	9'957,467.92	11'601,810.02	11'500,832.08	11'205,972.04
	Remanente	56'407,412.05	63'832,384.93	73'002,677.85	82'366,852.87
Nayarit	Participaciones	62'622,710.05	71'180,626.27	79'738,542.49	88'296,458.71
	Servicio de la Deuda.	8'690,334.72	13'034,995.32	13'622,326.92	13'059,067.92
	Remanente	53'932,375.33	58'145,630.95	66'116,215.57	75'237,390.79
Nuevo León	Participaciones	381'546,782.67	433'688,336.36	485'829,890.05	537'971,443.74
	Servicio de la Deuda.	273'911,824.92	305'867,622.64	290'139,845.80	249'225,852.10
	Remanente	107'634,957.75	127'820,713.72	195'641,044.25	239'645,584.64

( Cont. )

ENTIDAD	CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Oaxaca	Participaciones	86'576,547.81	98'407,955.97	110'239,364.13	122'070,772.29
	Servicio de la Deuda.	15'345,969.69	15'900,447.19	16'335,587.60	15'155,450.50
	Remanente	71'230,578.12	82'507,508.78	93'903,776.53	106'915,321.79
Puebla	Participaciones	154'443,058.31	175'555,811.75	196'662,565.19	217'769,318.63
	Servicio de la Deuda.	12'574,298.54	16'535,200.90	15'044,803.24	13'925,659.12
	Remanente	141'874,759.77	159'020,610.85	181'617,761.95	203'843,659.51
Queretaro	Participaciones	56'656,595.64	64'399,192.51	72'141,789.38	79'884,386.25
	Servicio de la Deuda.	2'944,215.72	4'630,832.40	4'913,248.40	3'835,773.36
	Remanente	53'712,379.92	59'768,360.11	67'228,540.98	76'047,612.89
Tlaxcala	Participaciones	18'171,793.69	20'655,121.03	23'138,448.37	25'621,775.71
	Servicio de la Deuda.	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
	Remanente	18'171,793.69	20'655,121.03	23'138,448.37	25'621,775.71
San Luis Potosí	Participaciones	105'898,850.12	120'370,812.22	134'842,774.32	149'314,735.42
	Servicio de la Deuda.	2'138,324.16	728,273.28	654,103.56	654,103.56
	Remanente	103'760,525.96	119'642,538.94	134'188,670.76	148'660,632.86
Sinaloa	Participaciones	177'400,312.93	201'654,545.95	225'866,780.97	250'130,614.99
	Servicio de la Deuda.	63'148,624.34	67'311,365.45	56'314,621.05	41'621,419.53
	Remanente.	114'251,668.59	134'332,181.50	169'572,159.91	203'497,945.46

(Cont. )

ENTIDAD	CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Sonora	Participaciones	219'004,515.38	242'933,311.05	278'862,106.72	308'790,902.39
	Servicio de la Deuda.	62'962,731.94	63'665,634.55	54'602,000.32	45'021,850.37
	Remanente	156'041,783.44	185'267,676.50	224'260,106.40	263'709,052.02
Tabasco	Participaciones	411'019,466.80	467'188,708.88	523'357,950.96	579'527,193.04
	Servicio de la Deuda.	13'088,306.92	13'560,049.88	13'241,749.88	11'315,950.30
	Remanente	397'931,159.88	453'628,659.00	510'116,201.08	568'211,242.74
Tamaulipas	Participaciones	217'436,863.32	247'151,426.25	276'865,989.18	306'580,552.11
	Servicio de la Deuda.	20'621,975.44	26'503,009.76	29'025,379.76	29'025,379.76
	Remanente	196'814,887.88	220'643,416.49	247'840,609.42	277'555,172.35
Tlaxcala	Participaciones	36'411,814.31	41'387,792.77	46'363,771.23	51'339,749.69
	Servicio de la Deuda.	856,249.61	2'123,301.71	2'043,195.71	2'043,195.71
	Remanente	35'555,564.74	39'264,491.06	44'320,575.52	49'296,553.98
Veracruz	Participaciones	426'202,570.44	533'323,019.44	597'443,468.44	661'563,917.44
	Servicio de la Deuda.	59'362,509.32	61'904,565.32	62'265,896.04	61'738,690.76
	Remanente	409'840,061.12	471'418,454.12	535'177,572.40	599'825,226.68
Yucatán	Participaciones	81'430,896.14	92'559,168.03	103'687,319.92	114'815,531.61
	Servicio de la Deuda.	3'009,953.89	555,630.00	1'111,260.00	1'111,260.00
	Remanente	78'420,942.25	92'003,478.03	102'576,059.92	113'704,271.81

(Cont. )

ENTIDAD	CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Zacatecas	Participaciones	68'737,376.80	78'130,913.28	87'524,449.76	96'917,986.24
	Servicio de la Deuda.	7'857,659.50	10'454,411.50	10'155,551.16	9'217,647.48
	Remanente	60'879,717.30	67'676,501.78	77'368,898.60	87'700,338.76

FUENTE; Dirección General de Crédito.  
Dirección de Deuda Pública.  
Departamento de Deuda Pública.

TOTAL INGRESOS Y SUBSIDIOS FEDERALES DE LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS 1968-1975  
(Millones de Pesos)

AÑO	INGRESOS	SUBSIDIOS FEDERALES	SUBS/FEDS/INGRESOS %
1968	7,613	121	1.58
1969	8,505	125	1.46
1970	10,029	264	2.63
1971	10,916	212	1.94
1972	13,433	282	2.09
1973	18,761	791	4.21
1974	24,701	1,043	4.22
1975	31,652	717	2.26

FUENTE: Información sobre los Ingresos Gubernamentales  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
México 1978.

RESPONSABLE DE LA AUTORIZACION DE LOS PAGOS

ANEXO # 6

ENTIDADES	EJECUTIVO	ADMINISTRACION HACENDARIA.	OFICIALIA MAYOR	PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.	CONTRALORIA	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO
Agascalientes		X				
Baja California				X		
Baja California Sur		X				
Chiapas	X	X				
Chihuahua		X	X	X		
Coahuila		X				
Colima			X			
Distrito Federal		X	X	X		
Durango		X				
Guanajuato		X				
Guerrero		X				
Hidalgo		X				
Jalisco		X				
Jalisco		X				
Michoacán		X				
Morales				X		
Maya		X				
Nuevo León		X				
Oaxaca		X	X		X	
Puebla		X	X			
Queretaro		X				
Quintana Roo		X				
San Luis Potosí		X				X
Sinaloa		X				
Sonora		X				
Tlaxcala		X				
Tlaxcala		X				
Tlaxcala	X					
Tlaxcala		X	X			

ANEXO: Diagnóstico para las Entidades Federativas en materia presupuestaria  
 Comisión del Presupuesto  
 Mérida, Yuc., Octubre de 1979.

INGRESOS PRESUPUESTADOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA 1980  
(MILLONES DE PESOS)

---

IMPUESTOS	544,023
ÓTROS INGRESOS ORDINARIOS	17,239
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	18,567
EMPRESTITOS Y FINANCIAMIENTOS	259,189
TOTAL	839,018

---

FUENTE: Información sobre los Ingresos Gubernamentales.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
México 78.

PARTICIPACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS

C O N C E P T O	ESTADOS		OBSERVACIONES
	PRODUCCION	CONSUMO	
1.- Aguamiel y Productos de su - Fermentación.	\$ 0.045	\$0.011	Por litro.
2.- Envasamiento de Alcohol, A-- guardiente y Bebidas Alcoho-- licas.			
Alcohol		\$0.15	Por litro.
Desnaturalizado		0.60	"
Aguardiente	1.20		"
Por Categoría de Envasamiento:			
a) Primera		0.60	Por litro.
b) Segunda		1.80	"
c) Tercera		6.48	"
d) Cuarta		3.90	"
3.- Explotación Forestal.	30 %		Por el monto a que ascien- dan las explo- taciones rea- lizadas den- tro de su te- rritorio.
4.- Venta de Gasolina	10 %		Del Rendimien- to Nacional.
5.- Consumo de Gasolina		0.35	Por litro.
6.- Primera Reventa de Aceites Grasas, Lubricantes.		20 %	Del Rendimien- to Nacional.
7.- Llantas y Cámaras de Hule	20 %	20 %	Se otorgará - en relación - al consumo ha- bido en el - mes anterior.



( Cont. )

C O N C E P T O	ESTADOS		OBSERVACIONES
	PRODUCCION	CONSUMO	
8.- Compra-Venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos.	1.2 %	1.8 %	De un 3% del - rendimiento to- tal de este -- impuesto.
9.- Compra-Venta de primera mano de alfombras, tapetes y tapi- ces.	10 %	30 %	
10.- Despepite de Algodón.	12 %		Del Rendimiento Nacional.
11.- Compra-Venta de Primera Mano de Artículos Electrónicos, - Discos, Cintas, Aspiradoras- y Pulidoras.	10%	30%	
12.- Energía Eléctrica.	10%	30%	Del Rendimiento Nacional.
13.- Explotación Pesquera.	50%		
14.- Petróleo y sus Derivados.	9%	9%	
15.- Impuesto Sobre la sal.	50%	50%	
16.- Tabacos Labrados.	2%	13%	Del Rendimiento Nacional.
17.- Venta de Primera Mano de - Automóviles y Camiones - - Ensamblados en el País.	20%		Del Rendimiento total de este - impuesto se des- tinará el 20% - para el Estado- y otro 20% para el Comité Nacio- nal de Caminos- Vecinales.
18.- Benzol, Tolvol, Xilol y -- Naftas de Alquitrán de Hulla.		0.35%	Por Litro.
19.- Explotación de Bosques Naciona- les.	50%		Del Rendimiento Nacional.

( Cont. )

C O N C E P T O	ESTADOS		OBSERVACIONES
	PRODUCCION	CONSUMO	
20.- Caza	50%		Del Rendimiento Nacional.
21.- Cemento	20%	20%	
22.- Cerillos y Fosforos.	15%	20%	Corresponderá - al Estado el -- 66% del 15% del rendimiento por producción y del 20% del rendimiento por consumo.
23.- Producción y consumo de Cerveza	\$ 0.19	\$ 0.10	Por litro.
24.- Minería	2% *		En base a la cotización del mercado. * Promedio conforme a los diferentes productos de minerales.
25.- Tenencia o Uso de Automóviles.			Las participaciones en este impuesto será del 20% para la Entidad del Rendimiento Nacional.
26.- Venta o Arrendamiento de terrenos Nacionales.			Será del 12.50% para las Entidades.
27.- Compra-Venta de Primera Mano - de Artículos de vidrio y cristal.		40%	

INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1975  
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDADES FEDERATIVAS	TOTAL DE INGRESOS	TOTAL DE IMPUESTOS	PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTOS.	SUBSIDIOS FEDERALES
TOTAL	31,652	24,516	15,818	1,501	1,164	3,754	717
AGUASCALIENTES	152	136	96	9	2	5	--
BAJA CALIFORNIA	981	801	530	71	8	101	--
BAJA CALIFORNIA SUR	173	64	44	7	0	9	93
CAMPECHE	99	73	53	7	1	6	12
COAHUILA	652	582	278	29	1	25	15
COLEJA	111	84	43	4	1	10	12
CHIASAS	387	344	223	12	3	28	--
CHIHUAHUA	849	726	171	48	8	53	14
DISTRITO FEDERAL	10,429	7,370	4,697	491	974	1,527	67
HUANUCO	377	214	126	11	1	18	133
GUANAJUATO	683	549	372	85	4	45	--
GUERRERO	412	338	177	19	12	16	27
HIDALGO	211	189	152	8	6	8	--
JALISCO	1,727	1,401	1,012	106	24	127	69
MEXICO	4,273	3,079	1,959	185	26	957	26
MICHOCAN	555	426	248	22	15	83	9
MORELOS	289	227	122	24	1	37	--
MORAVIT	167	145	84	13	0	8	1
MUJICO LEON	2,862	2,698	2,012	46	6	112	--

( Cont. )

ENTIDADES FEDERATIVAS	TOTAL DE INGRESOS	TOTAL DE IMPUESTOS	PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTOS.	SUBSIDIOS FEDERALES
BARRA	238	202	125	6	2	28	-.-
QUEBLA	786	677	525	23	2	84	-.-
VENTURO	73	59	45	5	0	9	-.-
ENTANA ROO.	161	39	15	4	5	6	107
EN LUIS POTOSI	283	251	184	19	5	8	0
INMECA	912	776	401	40	15	78	3
INTEPA	820	674	388	32	9	93	12
INPASCOC	436	356	278	18	7	29	26
INQUILIPAS	679	532	377	67	1	56	23
INQUINIA	107	71	60	4	1	7	24
INQUINIZ	1,169	940	628	64	9	151	5
INQUAN	398	366	247	10	7	15	-.-
INQUINOS	201	127	86	12	8	15	39

FUENTE: Información sobre los Ingresos Gubernamentales.  
 Secretaría de Programación y Presupuesto. México 78.

## INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACAN

1975 - 1980

(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	TOTAL INGRESOS	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVE- CHAMEN- TOS	CONTRIBUCIONES ESPECIALES	INGRESOS POR OTROS RAMOS	FINANCIA MIENTOS
1975	775	304	122	21	14	30	60	3	221
1976	1,054	217	355	54	8	28	68	128	196
1977	1,105	288	472	42	11	30	53	-.-	207
1978	1,511	385	636	111	11	38	50	68	210
1979	1,940	452	873	84	8	41	68	36	378
1980*	2,000	569	1,145	184	12	46	42	n.d.	**

\* Cifras Presupuestadas.

\*\* No se contrataron financiamientos por fin de sexenio.

FUENTE: Asesoría de la Tesorería.

ESTADO DE MICHOACAN  
 INGRESO POR PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS COORDINADOS  
 (Millones de pesos)

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0 <sub>e</sub>	1 9 8 1 <sub>e</sub>	1 9 8 2 <sub>e</sub>
TOTALES;	264.5	566.0	634.6	730.6	852.7	910.5
Al Valor Agregado	219.9	503.0	559.4	631.9	722.6	792.8
Sobre la Renta (Causantes Menores)	16.6	21.6	23.6	28.7	34.4	41.3
Sobre la Renta (Bases Especiales de Tributación Personas Físicas)	8.3	11.8	17.7	25.8	37.7	55.0
Sobre Uso y Tenencia de Automóviles	7.4	11.9	11.3	14.0	17.3	21.4
Gastos de Administración de Impuestos Coordinados.	12.3	17.7	22.6	30.2	40.7	55.0

e = proyecciones

FUENTE: Tesorería General del Estado.

LEY FEDERAL DE COORDINACION FISCAL  
FONDO DE PARTICIPACIONES

ENTIDADES	CRITERIO a)	CRITERIO b)	PROMEDIO*
TOTAL:	100.00 %	100.00 %	100.00 %
Aguascalientes	2.34	0.49	1.415
Baja California	2.13	1.30	1.715
Baja California Sur	1.13	0.10	0.615
Campeche	2.45	0.40	1.425
Coahuila	2.06	1.34	1.700
Colima	3.08	0.48	1.780
Chiapas	4.11	3.87	3.990
Chihuahua	3.33	3.25	3.290
Distrito Federal	1.19	5.18	3.185
Durango	2.91	1.59	2.250
Guanajuato	5.28	7.24	6.260
Guerrero	3.50	3.43	3.465
Hidalgo	3.06	2.10	2.580
Jalisco	4.14	8.40	6.270
México	3.44	10.48	6.960
Michoacán	4.37	5.98	5.175
Morelos	2.96	1.25	2.105
Nayarit	3.28	1.12	2.200
Nuevo León	2.57	2.94	2.755
Oaxaca	3.16	3.60	3.380
Puebla	4.50	6.71	5.605
Querétaro	2.78	0.84	1.810
Quintana Roo	1.00	0.06	0.530
San Luis Potosí	3.77	2.81	3.290
Sinaloa	3.57	2.98	3.275
Sonora	2.75	1.90	2.325
Tabasco	3.05	1.57	2.310
Tamaulipas	2.45	2.27	2.360
Tlaxcala	3.20	0.78	1.990
Veracruz	4.92	11.79	8.355
Yucatán	2.85	1.25	2.050
Zacatecas	4.67	2.50	3.585

\* Los estudios comparativos de ambas opciones, muestran que la opción A no considera lo suficiente el factor población y que la opción B lo toma en demasía; por lo que se utilizarán los dos procedimientos para que la distribución del fondo sea equitativa.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ESTIMACION DE LAS PARTICIPACIONES DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO  
(Millones de pesos)

ENTIDADES FEDERATIVAS	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2
TOTAL	33,093.8	39,122.3	47,157.8	57,807.0	68,341.9
Aguascalientes	178.7	211.3	254.6	312.2	362.2
Baja California Norte	870.4	1,025.0	1,221.4	1,474.1	1,761.7
Baja California	132.4	160.4	198.1	248.6	293.9
Campeche	92.7	109.6	136.8	161.9	191.4
Coahuila	790.9	868.5	962.0	1,036.8	1,168.6
Colima	115.8	140.8	174.5	219.7	266.5
Chiapas	781.0	1,103.2	1,589.2	2,312.3	3,218.9
Chihuahua	883.6	1,025.0	1,202.5	1,433.6	1,633.4
Distrito Federal	9,729.6	11,239.8	13,171.2	15,613.6	17,734.7
Durango	297.9	344.3	405.6	474.0	539.9
Guanajuato	820.7	962.4	1,145.9	1,375.8	1,585.5
Guerrero	400.4	442.1	499.9	566.5	621.9
Hidalgo	281.3	297.3	325.4	358.4	375.9
Jalisco	1,886.5	2,055.7	2,315.4	2,630.2	2,863.5
México	3,905.1	4,585.1	5,460.9	6,578.4	7,599.6
Michoacán	503.0	559.4	631.9	722.6	792.8
Morelos	287.9	316.9	353.7	398.9	437.4
Nayarit	155.5	180.0	212.2	248.6	280.2
Nuevo León	2,382.8	2,777.7	3,286.9	3,930.9	4,510.6
Oaxaca	274.7	328.6	396.1	485.6	567.2
Puebla	913.4	1,040.7	1,202.5	1,404.7	1,571.9
Queretaro	291.2	328.6	377.3	445.1	498.9
Quintana Roo	115.8	168.2	245.2	364.2	519.4
San Luis Potosí	377.3	442.1	528.2	641.7	744.9
Sinaloa	787.6	935.0	1,131.8	1,381.6	1,619.7
Sonora	893.5	1,091.5	1,353.4	1,693.7	2,036.6
Tabasco	1,763.9	2,558.6	3,767.9	5,607.3	7,990.0
Tamaulipas	890.2	1,079.8	1,325.1	1,647.5	1,966.3
TLaxcala	145.6	183.9	231.1	300.6	369.1
Veracruz	1,714.3	2,031.4	2,452.2	2,982.8	3,485.4
Yucatán	287.9	328.6	377.3	439.2	485.2
Zacatecas	162.2	187.8	221.6	265.9	300.7

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.





## CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

ENTIDADES	UNIDADES PRESUPUESTALES	OBJETO DEL GASTO	ECONOMICA	FUNCIONAL	SECTORIAL	PROGRAMAS Y SUB-PROGRAMAS	ORIENTACION PROGRAMATICA A NIVEL SECTORIAL O FUNCIONAL.
Agascalientes	X	X	X	X			
Baja California	X	X					
Baja California Sur	X	X	X	X			
Campeche	X	X					
Chiapas	X	X	X				
Chihuahua	X	X	X	X			
Cochila	X	X					
Colima	X	X					
Distrito Federal	X	X	X		X	X	
Durango	X	X	X	X			
Guanaajuato	X	X					
Guerrero	X	X	X	X			X
Hidalgo	X	X	X				
Jalisco	X	X		X			
México	X	X			X		
Michoacán	X	X	X	X			
Morelos	X	X	X	X			
Nayarit	X	X					
Nuevo León	X	X	X	X			X
Oaxaca	X	X	X				
Puebla	X	X	X		X	X	
Queretaro	X	X					
Quintana Roo	X	X	X		X		X
San Luis Potosí	X	X					
Sinaloa	X	X	X	X			
Sonora	X	X	X		X	X	
Tabasco	X	X	X	X			
Tamaulipas	X	X	X				
Tlaxcala	X	X	X				
Veracruz	X	X	X		X		
Yucatán	X	X	X	X			
Zacatecas	X	X					

FUENTE: Diagnóstico para las Entidades Federativas en materia presupuestal.  
Comisión del Presupuesto  
Mazatlán, Sin., Octubre de 1979.

## DIAGNOSTICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

## ELABORACION DEL PRESUPUESTO

ENTIDADES	UNIDAD QUE ELABORA EL PRESUPUESTO						SISTEMA DE ELABORACION				AÑO
	UBICACION EN EL AREA DE REVEN. HACIENDARIA		OTRAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA LA UNIDAD				REESTRUCTURACION MAS IMPORTANTE				
	PERTENECE	FUERA	EJECUCION	CONTABILIDAD	CONTROL	OTRAS	ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	PRESUP. POR PROGRAMAS.	PROCESO ELEC. TECNICO INTE-GRAL	
Agenciales	X		X		X			X			1976
Baja California		X			X		X			X	1978
Baja C. Sur	X		X		X		X	X			1975
Campeche	X		X		X						-0-
Chiapas		X					X	X		X	1978
Chihuahua	X		X		X			X		X	1969
Coahuila	X		X		X			X			1975
Colima	X		X	X	X			X			1977
Distrito Federal		X	X			X	X		X	X	1978
Durango	X		X		X			X		X	1974
Guerrero	X		X		X			X			1977
Guanajuato	X		X	X	X			X			1978
Hidalgo	X		X	X	X			X			1978
Jalisco	X		X	X				X			1977
Jalisco		X					X			X	1976
México	X		X		X		X	X		X	1973
México		X		X	X		X	X			1978
México	X				X			X			1977
Nuevo León	X					X		X		X	1975
Oaxaca	X		X		X			X			1978
Puebla		X				X	X		X	X	1978
Queretaro	X		X		X						-
Quintana Roo	X		X		X			X			1970
San Luis Potosí	X			X	X						-
Sinaloa	X		X		X			X			1973
Sonora		X					X		X		1973
Tlaxcala		X					X	X			1978
Veracruz	X		X		X			X			1976
Yucatán	X		X		X			X			1979
Zacatecas	X					X		X	X		1973
								X			1976

FUENTE: Comisión del Presupuesto  
 Mazatlán, Sin. Octubre de 1979.

REESTRUCTURACION MAS IMPORTANTE DEL SISTEMA DE ELABORACION  
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

ANEXO # 16

ENTIDADES	ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	PROCESO ELECTRONICO INGREGRAL	AÑO
Aguascalientes		X			1976
Baja California	X			X	1978
Baja California Sur	X	X			1975
Campeche					-.-
Chiapas	X	X		X	1978
Chihuahua		X		X	1969
Coahuila		X			1975
Colima		X			1977
Distrito Federal	X		X	X	1973
Durango		X		X	1974
Guanajuato		X			1977
Guerrero		X			1978
Hidalgo		X			1973
Jalisco		X			1977
México	X			X	1976
Michoacán	X	X		X	1978
Morelos	X	X			1978
Nayarit		X			1977
Nuevo León		X		X	1973
Oaxaca		X			1973
Puebla	X		X	X	1978
Querétaro					-.-
Quintana Roo		X			1978
San Luis Potosí					-.-
Sinaloa		X			1973
Sonora	X		X		1973
Tabasco	X	X			1973
Tamaulipas		X			1976
Tlaxcala		X			1976
Veracruz		X			1979
Yucatán		X		X	1973
Zacatecas		X			1976

ANEXO: Diagnóstico para las Entidades Federativas en materia presupuestal.  
Comisión del Presupuesto  
México, D.F., Octubre 1979.

CONCEPTO DE GASTOS NO ESTATALES QUE COMPRENDE EL PRESUPUESTO  
DE EGRESOS

ENTIDADES	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	PARTE FEDERAL INVERSION OBRAS C.U.C.	PARTE FEDERAL IMPUESTOS FEDERALES ADMINISTRADOS POR LOS ESTADOS.
Aguascalientes		X	X
Baja California	X		
Baja California Sur			
Coahuila	X		X
Chiapas	X		
Chihuahua			
Colima	X		
Distrito Federal	X		
Durango	X		
Guanajuato	X	X	
Groennero			
Hidalgo			
Jalisco			
México	X		
Nichoacán			
Oaxaca	X		
Puebla			
Queretaro			
Quintana Roo		X	X
San Luis Potosí			
Sinaloa			
Sonora	X		
Tlaxcala	X	X	X
Toluca	X	X	
Tlaxcala		X	
Tlaxcala		X	
Veracruz	X		

INIA; Diagnóstico para las Entidades Federativas en materia presupuestaria  
Comisión del Presupuesto  
México, D.F., Octubre de 1979.

## AUDITORIAS SOBRE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

ENTIDADES	SI SE REALIZAN	NO SE REALIZAN	INTERNAS		INTERNAS Y EXTERNAS
			PERMANENTE	VARIABLE	
Aguascalientes	X		X		
Baja California		X			
Baja California Sur	X				
Campeche	X		X		
Chiapas	X		X		
Chihuahua	X		X		
Coahuila		X			
Colima	X		X		
Distrito Federal	X			X	
Durango	X			X	
Guanajuato	X				
Guerrero	X		X		X
Hidalgo		X			
Jalisco	X				
México	X			X	
Michoacán	X			X	
Morelos	X				X
Mayarit		X			
Nuevo León	X		X		X
Oaxaca		X			
Puebla	X			X	
Querétaro		X			
Quintana Roo	X			X	
San Luis Potosí	X		X		X
Sinaloa	X			X	
Sonora	X			X	
Tabasco	X				
Tamaulipas		X			
Tlaxcala		X			
Veracruz	X				
Yucatán	X			X	X
Zacatecas		X			

FUENTE: Diagnóstico para las Entidades Federativas en materia presupuestal.  
 Comisión del Presupuesto  
 Mazatlán, Sin., Octubre de 1979.

## ESTADO DE MICHOACAN

EGRESOS ESTATALES  
(Millones de pesos)

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0 <sub>e</sub>	1 9 8 1 <sub>e</sub>	1 9 8 2 <sub>e</sub>
TOTALES	1,104.8	1,510.6	1,940.3	2,081.3	2,602.5	3,275.1
Gasto Corriente	542.1	719.0	830.3	837.2	967.8	1,118.7
Gasto de Capital	148.3	155.5	341.1	283.7	352.7	438.0
Transferencias	151.9	258.7	324.0	428.6	606.8	858.0
Deuda Pública	234.2	304.8	370.7	450.5	560.6	697.4
Excepciones Especiales	28.3	72.6	74.2	81.3	114.6	163.0

e = proyecciones.

FUENTE: Tesorería General del Estado.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

- (1) HANS Kelsen  
Teoría General Del Estado  
Ed. Nacional de México, 1970  
pag. 28
- (2) Cf. PLATON  
Georgias, Protágoras y República.
- (3) R.H.S. CROSSMAN  
Biografía Del Estado Moderno  
Ed. Colec. Popular P.C.E., 1965  
pag. 18 y 19
- (4) HERMAN HELLER  
Teoría Del Estado  
Ed. Fondo de Cultura Económica  
Séptima Reimpresión  
pag. 44
- (5) HERMAN HELLER  
Op. cit.  
pag. 45
- (6) Cf. HOBBS, LOCKE Y MAQUIAVELO
- (7) THOMAS HOBBS  
El Leviatán  
pag. 84
- (8) JORGE CARPIZO  
La Constitución Mexicana de 1917  
Ed. U.N.A.M.  
pag. 287

CAPITULO II

- (1) ERNESTO FLORES ZAVALA  
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas  
Ed. Porrúa, México 1974
- (2) LEY DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL.



- (3) ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA  
Las Finanzas del Sector Público en México  
Ed. U.N.A.M., México  
pag. 34
- (4) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
- (5) LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACAN
- (6) ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA  
Las Finanzas Del Sector Público en México  
Ed. U.N.A.M., México  
pag. 47
- (7) Op. cit.  
pag. 48
- (8) Op. Cit.  
pag. 55
- (9) LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACAN
- (10) GERMAN IRETA ALAS  
Algunos Aspectos Sobre la Problemática de las Finanzas Locales  
TEMAS CEPES # 2, Morelia, 1976  
pag. 37
- (11) LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES  
Exposición de Motivos
- (12) ERNESTO FLORES ZAVALA  
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas  
Ed. Porrúa, México, 1974  
pag. 348 y 353
- (13) Op. cit.  
pag. 349
- (14) LEY DE COORDINACION FISCAL  
Exposición de Motivos
- (15) QUINTA REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES Y FUNCIONARIOS DE HACIENDA  
Memoria Zacatecas, 1974  
pag. 100 y 101
- (16) Informe de la Dirección General de Crédito  
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

### CAPITULO III

- (1) Cf.. JENOFONTE  
De lo Económico  
Ed. Iberia  
pag. 37
- (2) ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA  
Las Finanzas Del Sector Público en México  
Ed. U.N.A.M., México  
pag. 28
- (3) Op. cit.  
pag. 29
- (4) CONVENIO UNICO DE COORDINACION  
Acuerdo, Diario Oficial de la Federación  
6 de diciembre de 1976  
pag. 15
- (5) Op. cit.
- (6) Op. cit.
- (7) Op. cit.
- (8) Op. cit.
- (9) GEORGE C. LINDSAY  
The System of Financial Administration  
Ed. J. Murray, Londres, 1936  
pag. 207
- (10) QUINTA REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES Y FUN  
CIONARIOS DE HACIENDA  
Memoria Zacatecaz, 1974  
pag. 39

### CAPITULO IV

- (1) LEY DE COORDINACION FISCAL  
Exposición de Motivos
- (2) X REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES Y FUNCIONA  
RIOS FISCALES  
Resultados de la Coordinación Fiscal entre la Federa  
ción y los Estados.  
Memoria México, 1977
- (3) XI REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES Y FUNCIONARIOS  
DE HACIENDA  
Memoria Morelia, 1978

- (4) LEY DE COORDINACION FISCAL  
Art. 2°
- (5) LEY DE COORDINACION FISCAL  
Art. 3°
- (6) LEY DE COORDINACION FISCAL  
Exposición de Motivos
- (7) CONVENIO UNICO DE COORDINACION  
Acuerdo, Diario Oficial de la Federación  
6 de diciembre de 1976  
pag. 15

CORRECCIONES AL DOCUMENTO  
VIABILIDAD DE UNA ADECUACION FINANCIERA Y OPERATIVA ENTRE LOS  
NIVELES FEDERAL Y ESTATAL DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO

CAPITULO : INTRODUCCION

PAGINA : II

PARRAFO : 2ª

DICE : de esta forma no es posible la concepción de un ente público con --  
características de autonomos y soberanos sino gozan de la suficien  
te.....etc.

DEBE DECIR : de esta forma no es posible la concepción de un --  
ente público con características de autonomos y --  
soberanos si no gozan de la suficiente.....etc.

CAPITULO : INTRODUCCION

PAGINA : III

PARRAFO : 2ª

DICE : Al respecto, se ha elaborado un amplio estudio a las actuales políticas  
crediticias aplicables a los estados y municipios como uno de los prin-  
cipales mecanismos de redistribución del ingreso público.

DEBE DECIR : Al respecto, se ha elaborado un amplio estudio sobre las  
actuales políticas crediticias aplicables a los estados  
y municipios; lo que permitira convertir el crédito en --  
uno de los principales mecanismos de redistribución del  
ingreso público.

CAPITULO : INTRODUCCION

PAGINA : III

PARRAFO : 3ª

DICE : no se pretende considerar este trabajo como el mas idóneo que aportara las soluciones que pongan fin al desequilibrio.....etc.

DEBE DECIR : no pretendemos considerar a este trabajo como el mas idóneo y que aportará las soluciones que pogan fin al desequilibrio .....etc.

CAPITULO : I

PAGINAS : 7 y 8

PARRAFO 3ª

DICE : fue así, como la influencia del Estado tendia mas bien a -  
cancias.

DEBE DECIR : fue así, como la influencia del Estado tendia -  
mas bien a determinar y limitar los privilegios  
tradicionales de las asociaciones artesanales, -  
procurando una mayor libertad para la producción  
y distribución de las mercancías.

CAPITULO : II

PAGINA : 36

PARRAFO:5ª

DICE: Esta modalidad de pago en especie puede considerarse como un recambio de  
epoca anteriores y en la ac - .

DEBE DECIR : Esta modalidad de pago en especie puede considerarse  
como un recambio de epocas anteriores y en la actuali  
dad la tendencia general seria claramente hacia la  
uniformización del pago en efectivo.

CAPITULO : II

PAGINA : 41

PARRAFO 1<sup>a</sup>

DICE: Cantidades que son enterados por ...

DEBE DECIR : Cantidades que son enteradas por ...

CAPITULO : II

PAGINA : 48

PARRAFO : 2<sup>a</sup>

DICE : La desigualdad arriba señalada se compensa, en cierta medida, por la redistribución que mediante las participaciones, las inversiones federales directas, y las políticas de transferencias, subsidios y créditos,

DEBE DECIR : La desigualdad arriba señalada no compensa en cierta medida, por la redistribución que mediante las participaciones, las inversiones federales directas, y las políticas de transferencias, subsidios y créditos, realiza la federación.

CAPITULO : II

PAGINA : 53

PARRAFO : 1<sup>a</sup>

DICE : participación de los tesoreros estatales, de las cuales se han celebrado doce hasta la fecha....

DEBE DECIR : participación de los tesoreros estatales, de las cuales se han celebrado trece hasta la fecha.

CAPITULO : II

PAGINA : 58

PARRAFO : 1ª

DICE : vigor las nuevas disposiciones se notara que existe un ligero deterioro, pues mientras que con anterioridad el monto participable de impuestos federales era de 11.86 % en tanto que a la fecha esa proporción se ha — reducido a solo 10.70 %

DEBE DECIR : vigor las nuevas disposiciones se notara que existe un — ligero deterioro, pues mientras que con anterioridad el — monto participable de impuestos federales a los estados — exclusivamente, era de 11.86 %, en la actualidad esa pro — porción se reduce a solo el 10.70 %, al participar obli — gatoriamente el 20 % del 13.37 % mencionado, a los muni — cipios

CAPITULO : II

PAGINA : 69

PARRAFO : 1ª

Se suprime la llamada y el texto que parece al pie de esta página que dice actualmente Banco Nacional Urbano, S.A.

CAPITULO : III

PAGINA : 150

PARRAFO : 4ª

DICE : Este tanto por ciento será proporción en cada entidad participara en el fondo general de participaciones en el año.....etc.

DEBE DECIR : Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participara en el fondo general.....etc.