

00821  
4

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE ECONOMIA

"LAS RELACIONES HACENDARIAS  
INTERGUBERNAMENTALES EN MEXICO Y LAS OPCIONES  
DE REFORMA"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
JUAN CARLOS AMADOR HERNANDEZ

ASESOR: LIC. JOSE GILDARDO LOPEZ TIJERINA



CD. UNIVERSITARIA

JUNIO DE 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

9



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"

## AGRADECIMIENTOS

*A mi madre Socorro y a mi padre Rodrigo, quienes me inculcaron el buen hábito de la responsabilidad, con su constante sacrificio, guía y apoyo he podido llegar a realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, terminar mis estudios profesionales. No tengo palabras que realmente expresen mi agradecimiento con ustedes, solo les puedo decir que les debo todo.*

*A mis hermanos, Reyna, Raúl, Crescencio, Héctor, Oscar y Lety, quienes han depositado su confianza en mí y me han apoyado en todo momento. A lo largo de toda mi vida me han motivado y aconsejado. Yo se que este espacio es realmente pequeño para decirles lo mucho que les agradezco.*

*A mis familiares más cercanos, Blanca, Evelyn, Jesús, Adrian, Jessica, Brenda, Cristhian, Kimberly y Daniel, quienes con su entusiasmo y energía me brindaron el impulso necesario para conseguir este anhelo de mi carrera profesional, el cual espero sea un ejemplo a seguir en un futuro próximo de todos mis sobrinos.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

6

*A mis profesores, quienes me brindaron una formación teórica y práctica sumamente importante, con los que dediqué una parte de mi tiempo en aprender de sus experiencias y de sus conocimientos. En especial deseo hacer patente mi admiración y reconocimiento al Licenciado Gildardo López Tijerina, quien es mi director de Tesis, ya que gracias a su fuerte vocación profesional aprendí lo suficiente para poderme enfrentar en el campo profesional.*

*A mis sinodales, Fernando del Cueto, Constantino Naranjo, Leonardo Lomeli y Mauro Rodríguez, por sus comentarios para que éste fuese un mejor trabajo y por haber aceptado formar parte de la mesa de mi examen profesional.*

*A mis grandes amigos, con los que compartí muchos momentos desde mi formación básica, con los que en algunos momentos no coincidía con ellos de mucho de lo que hacían y de cómo lo hacían, sin embargo aprendí bastante, lo cual valoro y aprecio demasiado. Muchas gracias por su amistad: Ariadne Fabiola Uribe, Paola Cancio, Vicenta Peralta, Elizabeth Sánchez, Adán Zavala, Carlos Chávez, Claudio Yáñez, Abel Martínez, Nancy Rosas, Gustavo Sotelo, Dulce Ponce, Dulce Reyes, Eréndira Aguilar, Gabriela Ramírez, Sandra Alanís, Francisco de Santiago, Araceli Escamilla, Mónica González, Ana Lilia Cruz, Jocelyn García, y en general todos mis amigos.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C

*De manera especial, quisiera agradecer al Senador José Carlos Cota Osuna, quien ha confiado en mí y me dio la oportunidad de poder aprender de él, de su experiencia política y del cuál seguiré aprendiendo día a día. No olvidaré el momento en el cuál me abrió las puertas y desde el cuál me he forjado como profesionista gracias a los retos y oportunidades que me ha otorgado en todo momento.*

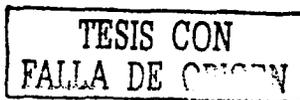
*Mi más grande admiración a la Diputada María de los Angeles Moreno, una mujer que a través de los años ha destacado en el campo profesional como economista. No quisiera pasar esta oportunidad para reiterarle mi admiración y agradecimiento por el ejemplo brindado a las jóvenes generaciones de economistas, en particular a la generación 97 - 01, de la cuál fue madrina de Generación.*

*Agradezco al Doctor Francisco Guerrero Aguirre, quien confió en mí y me dio una gran oportunidad de desarrollo, por lo que no tengo palabras para expresarle mi mayor admiración y agradecimiento. No cabe duda que su destacada actividad en diversas áreas, hacen de él un ejemplo ideal para poder emular en un futuro próximo.*

*A la Asociación de Ex alumnos de la Facultad de Economía y a su destacada directiva, que me apoyaron año tras año durante mis estudios profesionales. Tengo un importante compromiso moral, por lo que sin duda espero retribuir el apoyo brindado lo antes posible. Expreso mi más sincero agradecimiento.*

*A nuestra Máxima Casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía, por haberme formado como profesionista. Indudablemente me llena de gran satisfacción y orgullo el haber sido formado en la UNAM, por lo que siempre buscaré dejar en alto nuestra institución.*

MUCHAS GRACIAS



2



# "LAS RELACIONES HACENDARIAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y LAS OPCIONES DE REFORMA"

*Pág.*

## INTRODUCCIÓN

1

## CAPITULO I

### ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS DEL

### FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1 Definición de federalismo.	8
1.2 Características de los gobiernos federales.	10
1.3 Concepto de descentralización.	12
1.4 Tipos de descentralización.	13
1.5 Fundamentos de la descentralización.	17
1.6 Beneficios de la descentralización.	19
1.7 Riesgos de la descentralización.	22
1.8 Función de Asignación y la Descentralización de los Gastos.	25

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

e



## CAPITULO II

### LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO:

#### ANTECEDENTES Y EVALUACIÓN

2.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	29
2.1.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925)	
2.1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)	
2.1.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)	
2.2 Establecimiento y Objetivos del Sistema de Coordinación Fiscal.	44
2.2.1 Innovaciones Institucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	
2.3 Organismos en materia de coordinación fiscal.	47
2.3.1 Descripción de los Organismos	
2.3.2 El Funcionamiento de los Organismos	
2.4 Coordinación Impositiva en el Sistema de Coordinación Fiscal.	53
2.5 Principales Reformas de la Ley de Coordinación Fiscal.	55

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

F



**CAPITULO III**  
**FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES**  
**Y MUNICIPALES EN MEXICO**

<b>3.1 Los Ingresos Estatales y Municipales</b>	<b>59</b>
3.1.1 Participaciones Federales (Ramo 28)	
3.1.2 Problemas del Sistema de Participaciones Federales	
3.1.3 Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)	
3.1.4 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas – PAFEF (Ramo 39)	
<b>3.2 La deuda y el mercado de los créditos de los Gobiernos Locales.</b>	<b>103</b>
3.2.1 La Deuda de los Gobiernos Locales	
3.2.2 Mercado de Créditos de los Gobiernos Locales	
3.2.3 Nuevas Formas de Financiamiento para los Gobiernos Locales	
<b>3.3 Dependencia Financiera.</b>	<b>113</b>
<b>3.4 Asignación de los impuestos entre los tres niveles de gobierno:</b> problemática más común.	<b>117</b>
3.4.1 Característica de un Impuesto Local	
3.4.2 La recaudación de gobiernos locales: autonomía vs. Eficiencia.	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

9



## CAPITULO IV

### LA COORDINACION DEL GASTO PÚBLICO: ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y DEBILIDADES.

- |   |     |
|---|-----|
| 4.1 Antecedentes de la asignación del gasto en los diferentes niveles de gobierno                             | 128 |
| 4.2 Aspectos relevantes de las transferencias en materia de gasto de la Federación a los Estados y Municipios | 133 |
| 4.3 Competencias en la asignación del gasto   | 136 |
| 4.4 Debilidades Institucionales y administrativas a nivel local.  | 139 |
| 4.5 Control y Supervisión del manejo de los recursos – Disciplina Fiscal.                                     | 144 |
| 4.6 La rendición de cuentas de los Gobiernos Locales.   | 147 |
| 4.6.1 Las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales.                               |     |
| 4.6.2 Los Diferentes tipos de responsabilidades   |     |
| 4.6.3 Las responsabilidades de los servidores públicos vinculadas con la actividad hacendaria                 |     |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

h



## CAPÍTULO V

### OPCIONES DE REFORMA DE LAS RELACIONES HACENDARIAS

#### INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO.

5.1 Algunas propuestas de reforma en materia de Federalismo.	158
5.1.1 Iniciativas de Reformas de Ley pendientes en el H. Congreso de la Unión en materia de Federalismo.	
5.1.2 Otras propuestas en materia de Federalismo.	
5.2 Elementos para una propuesta de reforma en materia de Federalismo Hacendario.	173
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>178</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>182</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

Si hay un tema que ha sido recurrente en las discusiones políticas a lo largo de la historia independiente de México este ha sido el del federalismo. La forma en la que se ha conformado el país se caracteriza por la lucha por establecer los espacios de poder y la distribución de los recursos.

Desde el siglo XIX hasta la actualidad, el debate se abre una y otra vez, por lo general en tiempos de redefinición de las competencias del estado y de los nuevos equilibrios nacionales.

El federalismo como una forma de gobierno dinámica que presenta una fuerte capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país a marcado profundamente el modo en como los estados y municipios interactúan política, social y económicamente con la federación, conformando una red de relaciones intergubernamentales muy particulares.

Las relaciones intergubernamentales en materia hacendaria representan una forma de expresión del Federalismo Hacendario, el cuál en nuestro país se traduce en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

De esta manera las coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo, debido a que las relaciones tradicionales entre los diferentes niveles de gobierno se han regido por un esquema vertical. Por lo anterior, el progreso hacia la democratización y descentralización del país abre a las entidades y los municipios la oportunidad de definir espacios gubernamentales y administrativos en los que asuman la responsabilidad principal, la compartan o la cedan a otros órdenes de gobierno, ya que con la coordinación intergubernamental cada nivel de gobierno debe ser el encargado de responsabilidades y facultades diferentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1



La mayoría de los gobiernos locales carecen de capacidad administrativa para asumir con responsabilidad las facultades en materia de ingresos y egresos, por que si bien es cierto que, en teoría, los gobiernos locales pueden asumir con mucha mayor eficiencia la gestión para lidiar con enormes retos respecto a lo que hasta ahora ha decidido el centro, en la realidad nos encontramos con administraciones públicas locales más politizadas y menos capacitadas técnicamente para asumir nuevas responsabilidades.

Los esquemas de descentralización operados hasta el momento han sido impulsados desde el centro con poca o nula participación de las instancias a las que dichos esquemas van dirigidos, estos esquemas no han tomado en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las entidades en las que deben ser aplicados.

El objetivo de esta investigación es mostrar el panorama en cuanto a las relaciones hacendarias intergubernamentales se refiere, y brindar diversos elementos que coadyuven en la elaboración de posibles soluciones a problemas estructurales de la coordinación hacendaria en México.

Partiendo de lo anterior, analizaré la problemática existente en las relaciones intergubernamentales en México durante los últimos años, abordaré la problemática más frecuente de las fuentes de ingresos municipales y estatales, y finalmente presentaré una serie de elementos que permitan elaborar una propuesta con el objetivo, entre otras cosas, de reducir el grado de dependencia financiera de los gobiernos locales, mejorar el sistema financiero de los gobiernos locales, y estableciendo mecanismo que permitan acceder a los gobiernos locales a los rendimientos territoriales de los impuestos que serían más viables para su aplicación y administración a nivel local, con sus respectivas condiciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por supuesto, es impredecible establecer que existe una diversidad y heterogeneidad en las entidades en cuanto al aparato administrativo con el que cuentan, ya que por lo general carecen de criterios técnicos y profesionales en la ejecución del gasto.

De lo anterior partimos de hipótesis que la actual relación intergubernamental en México se rige por un esquema de transferencias federales que conduce a incentivar a los estados y municipios para que realicen un menor esfuerzo en la recolección de ingresos propios y una baja o nula rendición de cuentas ante el electorado.

Por lo que para resolver el problema en las relaciones intergubernamentales de forma integral no es únicamente otorgado potestades tributarias que tomen en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las entidades, sino que también se contemple un esquema de mejoramiento de la infraestructura física, institucional y humana de los gobiernos locales, lo que permitiría reducir la dependencia financiera que tienen éstos con el gobierno federal.

De esta forma, más que delegar potestades tributarias a los gobiernos locales, se busca reducir el grado de dependencia financiera de los mismos mediante el acceso de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

En países como México que se caracteriza por un fuerte grado de desigualdad regional, es necesario un gobierno federal capaz de hacerle frente. Así más allá de las reformas propuestas, parece ser poco discutible que el gobierno federal debe mantener suficientes recursos, para desempeñar las funciones básicas que le corresponde.



Aunque Constitucionalmente en México existe un federalismo formal, la realidad es que el poder se concentra en el gobierno federal. Es muy claro en el sistema mexicano que los gobiernos locales no constituyen, ni política ni económicamente, un equilibrio para el poder central, aun cuando la historia política reciente del país ha mostrado una tendencia a otorgar una mayor autonomía a los estados, a los cuales se les ha dotado de una más amplia capacidad económica, que aún es insuficiente.

Esta investigación se desarrolla en cinco capítulos que brindarán los elementos para conocer las bases teóricas, históricas, estadísticas y funcionales de las relaciones intergubernamentales hacendarias en México.

La primera parte de esta investigación contiene una discusión y revisión breve de las principales consideraciones teóricas básicas en materia de descentralización de ingreso y gasto planteados en la literatura económica, con la base de establecer la forma de gobierno federalista como forma de gobierno en nuestro país. De esta manera pretendo dar una visión clara y resumida de lo que entendemos por Federalismo, su diferentes definiciones y características, para posteriormente analizar teóricamente el proceso denominado descentralización, tanto del gasto como del ingreso, brindando una clara diferencia entre estos dos conceptos que por lo general suelen confundirse.

La dinámica del contexto internacional plantea retos y oportunidades para las regiones del país, al tiempo que estamos frente a una modificación de los paradigmas del desarrollo, en la cual se ha replanteado también el papel y los efectos de la intervención gubernamental en los procesos de desarrollo. Esta dimensión incide también en la configuración del sistema fiscal que el país necesita.



De lo anterior, es que la evaluación de la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno en México, así como de sus perspectivas, sea de gran interés en los momentos en que está intensificando el debate acerca de la competitividad de las regiones para aprovechar las oportunidades de la globalización, por lo que resulta prioritario hacer un recuento histórico de la conformación de este sistema nacional de coordinación fiscal, lo cuál será abordado en el capítulo número dos de esta investigación.

El federalismo hacendario ha constituido a lo largo de más de dos décadas un esfuerzo permanente de los tres niveles de gobierno por alcanzar mayores niveles de eficiencia y equidad en materia fiscal. El tercer capítulos da los elementos básicos para entender como se encuentra actualmente el sistema hacendario en México, desde la revisión de las diversas vías de ingresos de los estados y municipios, considerando las participaciones federales, las aportaciones del Ramo 33, recientemente del Programa de Apoyo a entidades Federativas, y también los esquemas de endeudamiento y financiamiento en el mercado de créditos para hacerse de recursos, como por el lado del gasto, las diversos grado de descentralización de estos y la forma de cómo los Estados y municipios hacen frente a una demanda de servicios públicos cada vez mayor.

Hasta la década de los ochenta la descentralización en México no se había considerado como parte de las políticas de gobiernos, sino como un efecto de las mismas, los primeros intentos descentralizadores se ubican desde el inicio de la década de los setenta bajo el esquema de desarrollo regional, cuando se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública. Sin embargo se han transformado estos esquemas al grado de llevarlos a la práctica a través de las entidades federativas y los gobiernos municipales. El capítulo cuatro dará una visión clara de este proceso de transformación de la mayor importancia para las finanzas de los gobiernos locales.



Durante más de 20 años México ha hecho esfuerzos continuos para construir instituciones electorales transparentes y equitativas, por un lado, y para descentralizar la vida nacional y los recursos fiscales, por otro lado. Ambos propósitos son loables, a pesar de sus limitaciones; sin embargo, se han omitido en su implementación otras consideraciones que pueden limitar la eficacia y la transparencia de la gestión gubernamental en los ámbitos estatal y municipal.

Por lo anterior es que también en el capítulo cuarto, hablaremos de la rendición de cuentas en los niveles locales de gobierno, a fin de conocer los avances y retos para construir un sistema que dote a la ciudadanía de mecanismos para exigir cuentas a sus representantes y gobernantes, asimismo pretendo dar una breve recuento de las responsabilidades que existen en el incumplimientos de las disposiciones que en materia de descentralización de recursos y administración de ellos se aplican, por supuesto considerando que este análisis de los mecanismos formales y legales es insuficiente para entender cómo rinden cuentas los gobernantes mexicanos, constituye sin embargo un primer paso para explorar esta área de estudio tan importante para la consolidación democrática del país.

Con los elementos que presento en el último capítulo de la investigación para la elaboración de una propuesta en materia de Federalismo Hacendario pretendo, presentar propuestas viables y realistas, por lo que procuro evitar caer en el recurso fácil de sugerir una descentralización a ultranza, recurso que con frecuencia olvida las restricciones administrativas, económicas y políticas, de cada nivel de gobierno.



Finalmente, pretendo con esta investigación reunir elementos teóricos, históricos y estadísticos que muestren los diferentes problemas de nuestro sistema intergubernamental, y con ello realizar un ejercicio prospectivo acerca de las alternativas que nos presentan, para construir un modelo de federalismo, no basado únicamente en la descentralización, sino que se construya un federalismo que permita a los diversos ordenes de gobierno obtener ventajas y a la vez abatir las diferencias socioeconómicas entre las regiones, es decir, se trata de explorar las posibilidades de arribar a un país más activo y equitativo, congruente con la eficiencia en la generación de recursos, la equidad en su reparto, la gobernabilidad y democracia.

**Junio 2003**



## CAPITULO I

### ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS DE LAS RELACIONES HACERNDARIAS INTERGUBERNAMENTALES

#### 1.1 DEFINICION DEL FEDERALISMO

Por los recientes procesos ya sea de apertura económica o de transición democrática, con frecuencia se argumenta que el federalismo debe renovarse para estar a la altura de estos cambios. Conviene entonces detenerse y definir el federalismo.

La falta de consenso para definir al federalismo constituye una de las mayores dificultades para estudiarlo. Alfonso Hernández Valdez, Investigador del CIDE, habla de tres tendencias que han dominado la literatura y que definen el federalismo:

- **Definición Sociológica.**- Subraya el carácter "social" de la población para poder distinguir a una federación. "La esencia del federalismo recae no en la estructura constitucional o institucional sino en la sociedad misma. El gobierno federal es un instrumento por medio del cual las cualidades federales de la sociedad son articuladas y protegidas.

Desde este punto de vista, el federalismo es más una cualidad sociológica que una institución política. El verdadero espíritu federal sólo se consolida en sociedades con una gran diversidad de intereses: el gobierno federal únicamente refleja dicha diversidad y le da cierto cauce institucional y político.



Por ello un país es propiamente federal no cuando cuenta con las instituciones del gobierno federal, como ha sido el caso de América Latina durante la mayor parte de este siglo, sino cuando su sociedad presenta cierta “Cultura política federal”, cierto ánimo por la protección de la diversidad y la pluralidad sin abandonar los deseos de permanecer unidos.

- **Definición Económica.-** Subraya la descentralización como la característica principal de toda federación. Mediante este enfoque, se define a este sistema de gobierno como “un sector público con niveles tanto centralizados como descentralizados de toma de decisiones”.

William H. Riker, uno de los principales teóricos políticos del sistema federal entiende al federalismo a partir de la descentralización, y lo define como “una organización política en donde las actividades de gobierno se dividen entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tienen algunas actividades en donde toma decisiones finales.

- **Definición Institucional.-** Consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción. Una característica importante de esta división de poderes es que debe establecerse constitucionalmente.

Partiendo de esta definición, una federación es “un sistema constitucional que dispone una división entre gobiernos centrales y regionales y donde se otorga una representación especial u obligada a las regiones en los procedimientos de toma de decisiones del gobierno central.



La definición institucional es la que más se acerca a la verdadera concepción del federalismo. Un aspecto que resalta de esta definición, quizá con menor relevancia de la necesaria, es la facultad real de decisión que deberían recaer en distintos gobiernos en el interior del sistema federal. En efecto además de su carácter constitucional, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para llamar a una federación como tal, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar plasmado en la constitución nacional y protegido por constituciones regionales.

Por ello, no basta descentralizar un sistema de gobierno para considerarlo una federación, como sostiene la definición económica. La descentralización no es otra cosa que la "distribución territorial del poder, e involucra la "delegación de autoridad".

En un proceso de descentralización, la facultad de otorgar ciertos poderes a las subdivisiones territoriales recae en el gobierno central. Y de la misma forma en que dichos poderes son delegados, también pueden ser recuperados por éste.

En suma, puede decirse que la definición institucional es la que mayores elementos aporta para caracterizar a las federaciones. Es cierto que todas las definiciones analizadas toman en cuenta, tarde o temprano, a las instituciones como parte fundamental del federalismo. Sin embargo, es la definición institucional la que nos permite derivar, a partir de su acento en la división constitucional de poderes, aspectos adicionales para identificar a las federaciones, tales como la existencia de la autonomía regional protegida constitucionalmente en diversos órdenes de gobierno.



## 1.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS FEDERALES.

La importancia de un sistema federal radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Partiendo de la definición institucional del federalismo, es fundamental mencionar algunas de las características más importantes de los sistemas de gobierno federales:

- División territorial, cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmienda de ésta.
- Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.



### 1.3 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Es de suma importancia el tener claro el papel que juega la descentralización en un sistema de gobierno. Por lo tanto es fundamental definir que se entiende por descentralización y conocer los posibles beneficios y riesgos en cuanto a las relaciones intergubernamentales que existen entre los diferentes niveles de gobierno.

El Doctor José Ayala Espino en su Diccionario de Economía Política Moderna define la descentralización como:

*Se refiere "al hecho de que el sistema político busca reforzar las cláusulas de la constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros autosuficientes que, en general, coinciden con los Estados Constituyentes establecidos por el convenio federal. La descentralización garantiza, sea cual fuera la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los contribuyentes, la posibilidad de privar a alguna de las partes el derecho de participar en su ejercicio con el consentimiento de ambas.*

*En los sistemas federales, los Estados federados pueden participar en las actividades gubernamentales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas en las que las autoriza a hacerlo la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y en posición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables."*

---

<sup>1</sup> Ayala Espino, José. "Diccionario de Economía Moderna." UNAM, 1996. p. 281.



El concepto aún se complica más por los diversos significados que se le asignan. En la bibliografía se hacen algunas distinciones nítidas entre descentralización política, económica, social y administrativa; entre descentralización funcional y por áreas; y entre devolución, delegación y desconcentración.<sup>2</sup> Sólo cuando se aclaran estas distinciones podemos empezar a trazar límites y asignar nombres que identifican un sistema como "administrativamente descentralizado", "políticamente descentralizado", etc.

#### 1.4 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN

En esencia, como veremos, todos los tipos de descentralización sólo son variaciones del mismo fenómeno: la dispersión de funciones y de poder del centro a la periferia.

- **La descentralización Política:** Cuando la descentralización política se lleva a cabo en toda su extensión, se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. Es decir se otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de sus recursos.
- **La descentralización espacial:** La meta general de la descentralización espacial es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado "que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamiento de diferentes tamaños a fin de revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas grandes.

---

<sup>2</sup> Sin embargo, debe advertirse que la mayor parte de la bibliografía acerca de la descentralización se refiere a la descentralización administrativa.



- **La descentralización administrativa:** La descentralización administrativa es el tipo de descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar; de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados.

Este tipo "la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales.

La descentralización administrativa y la espacial se refuerzan recíprocamente casi de manera inevitable en virtud de que la necesidad de un gobierno local eficaz aumenta a medida que se vuelve más compleja la administración urbana de una ciudad; sin embargo, la descentralización de la administración no implica necesariamente una expansión de la participación política. En efecto, el control político central se mantiene a menudo, en los sistemas centralizados, por medio de la descentralización administrativa.

- **La descentralización del mercado y la privatización:** La descentralización del mercado es "un proceso de creación de las condiciones en las que bienes y servicios se proveen, por los mecanismos del mercado primordialmente a través de las preferencias manifiestas de los individuos. A menudo, las organizaciones privadas proveen servicios que los gobiernos locales por sí mismos no pueden ofrecer de manera eficaz, aunque la propiedad sigue siendo pública.



Aunque descentralización se ha convertido en un término globalizador que incluye diversos procesos y estructuras administrativas, hay tres formas generales que se diferencian muy frecuentemente en la bibliografía: la desconcentración, la delegación y la devolución. La distinción que se hace entre ellas es importante porque, si bien los tres conceptos son formas de descentralización, a menudo se confunden o están separados por una línea muy fina.

- **La desconcentración:** Se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales, los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro.

En suma, la desconcentración significa:

*" un cambio de autoridad administrativa pero de acuerdo con una línea administrativa central. Esto puede significar un simple cambio de lugar; el gobierno establece sucursales fuera de la capital o envía alguna rama de la administración a una ubicación provisional.*

*Este proyecto puede implicar una transferencia considerable de autoridad y poder o nada en absoluto, La desconcentración se utiliza también a veces para denotar un adelgazamiento de la actividad en cierto lugar; en este caso no se busca ninguna transferencia del poder, aunque alguna podría ocurrir.*



*Lo que es importante señalar acerca de la desconcentración es que se trata de una acción administrativa y no altera el flujo del mando en el sistema, en cambio, la devolución puede implicar algún cambio en los lugares del control.<sup>3</sup>*

- **La delegación:** A través de la delegación, las secretarías de estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas. También ocurre la delegación cuando se asigna a las paraestatales cierta responsabilidad por la ejecución de programas o por el mantenimiento de las inversiones sectoriales, sobre todo en los sectores energéticos, comunicaciones y transportes. La delegación implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; al mismo tiempo ofrecen un mecanismo para la expansión de servicios que requieran grandes inversiones de capital.
- **La devolución:** En su sentido más amplio la devolución fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En principio, esto implica una autonomía para los estados y municipios y por lo tanto es ilustrativo de un sistema federal. Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores.

---

<sup>3</sup> *Rodríguez, Victoria.* "La descentralización en México", Edit. FCE, 1999, p. 42.



Así la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

### 1.5 FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En un estudio clásico, Richard Musgrave<sup>4</sup> identifica tres funciones económicas tradicionales de los gobiernos: mantener la estabilidad económica o gestión Macroeconómica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. La pregunta que aquí nos podemos hacer es ¿Cuál nivel de gobierno desempeña mejor estas funciones? Para contestar esta pregunta, revisaremos en que consiste la teoría del federalismo fiscal.

*Teoría Del Federalismo Fiscal: Explica las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa.*

Esto implica, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel y realizar una programación adecuada del gasto para que dicha producción sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad.



A continuación describiremos someramente las funciones económicas tradicionales de los gobiernos, para poder determinar cuales se pueden o no transferir a los gobiernos locales para lograr una mayor eficiencia, eficacia y mejores resultados.

- **Estabilidad Macroeconómica**

El gobierno central debería ser el principal responsable de llevar a cabo esta función. Existen ventajas de coordinación que nos se logran si los gobiernos locales o estatales desempeñan la función de estabilización separadamente. Dado que las economías estatales y locales son relativamente pequeñas y abiertas, los planes de estabilización emprendidos a nivel subnacional no serían muy eficaces porque una gran parte de los efectos se filtrarían hacia otras jurisdicciones. Asimismo, a diferencia del gobierno central, que dispone de otros instrumentos como la política cambiaria y la política monetaria, los niveles subnacionales sólo tienen acceso a la política fiscal.

- **Distribución**

La movilidad impone graves limitaciones a los gobiernos subnacionales que traten de aplicar una política de redistribución del ingreso. Todo gobierno local que trate de redistribuir el ingreso se encontrará colmado por una población de bajos ingresos, con escasos recursos para distribuir. Por esta razón, la función de redistribución requiere un enfoque coordinado, que el gobierno central está en mejores condiciones de poner en práctica. A falta de esta coordinación, es probable que la redistribución no tenga toda la magnitud deseable desde el punto de vista social.

---

<sup>4</sup> *Musgrave Richard y Musgrave Peggy. "Hacienda Pública teórica y aplicada". Edit. McGraw-Hill, 5ª Edición, 1992.*



- **Asignación**

En el Gobierno local es en el que probablemente la descentralización ofrece mayores ventajas. Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Sólo unos pocos servicios, como la defensa o las relaciones exteriores, son de alcance nacional en el sentido de que redundan en beneficio de toda la población.

Si se descentralizara la función de defensa para adaptarla a las preferencias de cada jurisdicción tendría incentivos para abstenerse de gastar por este concepto y aprovechar los servicios de defensa que presten otras jurisdicciones, lo que constituye una falta de coordinación que podría llevar a que no se presten todos los servicios necesarios. En cambio, los beneficios de otros bienes públicos, como la protección contra incendios, son de carácter local. Los programas federales suelen estructurarse de modo de ofrecer a todos la misma cantidad de bienes públicos, independientemente de las características geográficas del bien en cuestión.

## **1.6 BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Cuando las decisiones se adoptan de manera descentralizada, los gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción y pueden adaptar los bienes públicos “locales” que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Cuanto más diferentes sean las preferencias de cada jurisdicción, mayores serán las ventajas de la descentralización.



Por lo tanto, la descentralización de las facultades en materia de gasto e ingreso puede mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos del sector público al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos.

Lo anterior es complementado con el Teorema de la Descentralización que dice:

*" dada la ausencia de reducción de costos por la provisión a través del gobierno central, así como al no existir efectos exógenos entre varias jurisdicciones, el nivel de bienestar es mayor si dicho bien eficiente en el sentido de Pareto, se provee en cada jurisdicción en lugar de hacerse de manera centralizada, por tanto, existe una tendencia a la descentralización al no existir beneficios que compensen un control centralizado de los bienes".*

Lo anterior nos muestra que las políticas descentralizadas garantizan un mayor margen de maniobra a las partes integrantes de un sistema de gobierno.

A continuación mencionaremos algunos beneficios que se logran a partir de implementar una descentralización en los diferentes aspectos que confluyen en la vida de los gobiernos locales:

- La descentralización puede ayudar a resolver los problemas de gestión administrativa a nivel local, al dar a los votantes mayor capacidad para imponer disciplina a los funcionarios públicos locales.

---

<sup>5</sup> Ayala Espino José, "Economía Pública. Una guía para entender el Estado". Edit. Fac. de Economía, UNAM, 1997.



- Uno de los efectos positivos de la descentralización es el hecho de que los impuestos y servicios reflejan más adecuadamente las preferencias de la población existente.
- Ayuda a resolver problemas de ineficiencia y corrupción a nivel local ya que introduce elementos de competencia que ofrecen a los gobiernos locales mayores incentivos para actuar correctamente.
- Hay una mayor responsabilización por la prestación eficiente de los servicios, cuando estos se financian con recursos propios de la jurisdicción en que se prestan – y exista por lo tanto una relación estrecha entre los beneficios que reportan estos servicios y los costos que representan para los contribuyentes locales –.
- Estimula la participación política siempre y cuando los individuos consideren que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y consideren que tienen mayores posibilidades de que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta en el ámbito local.
- Por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno nacional y por lo tanto el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción.
- Hay serias limitaciones en la capacidad de los gobiernos subnacionales para ofrecer servicios de estabilización y redistribución; es mayormente en el campo de la asignación donde la descentralización ofrece ventajas.



En resumen, la descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- 1) Que el proceso democrático funcione de manera adecuada, establezca la suficiente disciplina electoral y dé lugar a que las decisiones sean más visibles y sus autores se responsabilicen por las mismas;
- 2) Los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les corresponderían en un régimen descentralizado.
- 3) Exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización con especificaciones claras.
- 4) En la mayor medida posible, se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes locales y,
- 5) Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas.

### **1.7 RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Según la forma en que se estructuren las relaciones intergubernamentales, la adopción de decisiones fiscales de manera descentralizada puede agravar el problema de la coordinación si los gobiernos locales tienen la posibilidad de trasladar a terceros la carga fiscal de los programas de gobierno.



- Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización se relaciona con los incentivos que tienen los niveles inferiores de gobierno para comportarse de manera irresponsable desde el punto de vista fiscal, fundamentalmente debido a problemas de coordinación.
- En lo que respecta a los ingresos fiscales, sin embargo, resulta difícil hallar bases tributarias sólidas para los gobiernos intermedios y los gobiernos locales, sobre todo debido a la posibilidad de desplazamiento de la base tributaria entre las distintas jurisdicciones.
- Debido a la movilidad entre las jurisdicciones, los impuestos que resultarían adecuados en el ámbito nacional crean graves distorsiones y dan lugar a ineficiencias en la localización de los proyectos cuando se aplican de manera descentralizada.

Además de las dificultades que se plantean debido a la movilidad de la base tributaria, existen consideraciones de equidad y economías de escala en la administración tributaria que también limitan el conjunto de bases tributarias "adecuadas" para asignarseles a los niveles inferiores de gobierno.

- El problema se ve agregado por las deficiencias de los sistemas de administración tributaria en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales en nuestro país. Esta asimetría entre la responsabilidad por los gastos y la capacidad de generar ingresos da origen a una brecha, conocida con la denominación de desequilibrio vertical, que normalmente se cubre con transferencias del gobierno central.



- Puede surgir un tipo diferente de problema de coordinación si la descentralización no se basa en un contrato claramente definido entre los diferentes niveles de gobierno, en el que se especifiquen las funciones de cada nivel. Suele suceder que los diferentes niveles de gobierno tengan funciones concurrentes en materia de gastos, y que no esté claramente especificada la forma en que deben compartirse estas responsabilidades. Esta situación ofrece incentivos para que algunas jurisdicciones aprovechen el esfuerzo de las demás sin incurrir en costo alguno.
- La descentralización se fundamenta en gran parte en la premisa de que dará como resultado una mayor concordancia entre las preferencias de la población local y el programa fiscal de bienes públicos e impuestos que ofrezca el gobierno.
- Algunas de las críticas a la descentralización cuestionan dicha premisa. Los argumentos para este cuestionamiento son de dos tipos: i) los que se basan en consideraciones de representatividad, y ponen en tela de juicio la disposición de los funcionarios locales a atender las preferencias de la población, y ii) los que se centran en la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales para ejecutar los programas eficazmente, incluso si su objetivo es satisfacer las preferencias de la población
- El gobierno central no percibe claramente las necesidades de las localidades. Pero esto no significa necesariamente que los gobiernos locales lo harían mejor. Pero existe el consenso de que estos gobiernos son más sensibles a las demandas de sus electores; sin democracia representativa y participativa, la descentralización servirá poco.



Es importante mencionar que cuando el proceso de descentralización no se ha hecho de manera gradual, los gobiernos subnacionales han contribuido significativamente a la complicación de los problemas macroeconómicos. Esto se debe a:

- Arreglos que transfieren responsabilidades de gasto a las localidades sin las suficientes fuentes de recursos.
- Opresiones políticas que hacen a las localidades gastar más de lo presupuestado o a reducir algún impuesto.
- Sistemas débiles de administración de gasto público.

#### 1.8 FUNCION DE ASIGNACIÓN Y GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GASTOS.

La mayor parte de las teorías económicas sobre el federalismo tienen su origen en la teoría normativa del gobierno local de Charles M. Tiebout, desarrollada en su artículo "A pure Theory of Local Expenditures". El interés principal de Tiebout era encontrar la manera óptima de asignar bienes públicos dentro de las distintas comunidades.

Desde la visión de esta teoría, lo anterior se logra de una manera simple: si asumimos que los ciudadanos son completamente móviles y por ende pueden escoger la comunidad que más les parezca para residir, entonces la asignación de bienes públicos en el ámbito local será eficiente. Tiebout argumenta que ésta es la mejor manera de que los ciudadanos revelen sus preferencias sobre los bienes públicos.

<sup>6</sup> Charles M. Tiebout, "A pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416 - 424.



Así, "el movimiento de ciudadanos tendrá lugar de las comunidades mayores al tamaño óptimo a las comunidades menores al tamaño óptimo. El votante – consumidor – se muda a la comunidad que satisfaga su orden de preferencias. Al igual que como pasa con los mercados de bienes privados, un mercado de comunidades donde los "consumidores" pueden escoger aquella comunidad que mejor se apegue a sus gustos. En sus palabras:

"Tal y como el consumidor puede ser visualizado caminando al mercado privado para comprar sus bienes, los precios de los cuales están dados, así nosotros lo colocamos en la posición de caminar a la comunidad donde los precios ("impuestos") de los servicios comunitarios estén dados. Ambos viajes llevan al consumidor al mercado.

No hay forma en que el consumidor pueda evitar revelar sus preferencias en una economía espacial. La movilidad espacial provee la contraparte de los bienes públicos locales al viaje de compras al mercado privado."

Wallace E. Oates, tomando como base esta idea<sup>7</sup>, tomando como base esta idea, propone una perspectiva enteramente económica para estudiar el federalismo, conocida como la teoría del federalismo fiscal.

Para Oates y para la literatura económica en general, las funciones de distribución y estabilización debe realizarlas el gobierno central, mientras que los gobiernos locales desempeñarían de manera más eficiente la función de asignación.

---

<sup>7</sup> Oates no acepta del todo el argumento de Tiebout. De acuerdo con el primero, Tiebout olvidó considerar ciertos aspectos que los consumidores tomarían muy en cuenta antes de mudarse de comunidad, como el apego que éstos pudiesen tener hacia la familia o los amigos locales. Esto limitaría de alguna manera el supuesto de movilidad completa que propone Tiebout.



Para el caso de las funciones de asignación, Oates argumenta que los gobiernos locales están en mejores condiciones de llevarlas a cabo que un gobierno central. De acuerdo con el autor, el gobierno central es insensible "a las variaciones de preferencias entre los residentes de distintas comunidades".

En su "Teorema de la descentralización", Oates resume sus conclusiones respecto de qué nivel de gobierno debe realizar la función de asignación:

*"Para los gobiernos locales siempre será más eficiente proveer, para sus respectivas jurisdicciones, los niveles Pareto – eficientes de producción de un bien público – cuyo consumo se define a través de subconjuntos geográficos de la población total, y para el cual los costos de proveer cada nivel de producción del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o local respectivo – que para el gobierno central proveer cualquier nivel especificado y uniforme de producción a lo largo de todas las jurisdicciones."*

Desde el punto de vista del teorema resulta ineficiente que el gobierno central provea la misma cantidad de un bien público para dos comunidades, "ya que si las demandas del servicio público difieren en las dos comunidades, entonces podemos incrementar el bienestar diversificando la producción en ambas comunidades de acuerdo con las demandas locales.

Las teorías de Tiebout y Oates ejemplifican los modelos normativos ofrecidos por la economía para explicar los problemas que debe resolver un sistema de gobierno. En particular, a Oates le resulta interesante el sistema federal, no tanto por razones políticas, sino por razones de eficiencia económica, puesto que permite "la provisión descentralizada de servicios públicos en respuesta a las demandas locales".



Quando se habla de autonomía en cuanto a la prestación de servicios públicos se aduce a lo siguiente:

- La demanda en materia de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos, la prestación de servicios a nivel regional debería ser distinta. Así se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mucho mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferenciada.
- Aún cuando la demanda de bienes públicos fuera análoga en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independientes o localidades están en mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo cual supone mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales y mejor fiscalización en la ejecución de los proyectos.
- Al romper el vínculo entre fuentes de ingreso y objetivos de gasto se afecta incluso el desarrollo del proceso democrático, lo cual tiene un impacto sobre la efectividad del gasto público. Para evitar este problema es necesario que el gobierno estatal o municipal que quiera aumentar su gasto, tenga que elevar sus impuestos o mejorar su recaudación. Con ello se crea un compromiso estrecho entre la autoridad y los ciudadanos.



## CAPITULO II

### LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO:

#### ANTECEDENTES Y EVALUACION

##### 2.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

La coordinación fiscal tiene una historia de intensos debates entre la federación y los estados en la búsqueda del propósito fundamental de llegar a tener un sistema fiscal unificado en el país que fuese promotor del desarrollo de las regiones del país y factor de estabilidad de las finanzas públicas.

La situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales, la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias.

Con la promulgación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1948, se logra institucionalizar el esquema de participaciones en ingresos por impuestos federales. La incorporación de los gobiernos estatales a dicho esquema fue lenta y sólo hasta inicios de los años setenta, cuando se incrementa el incentivo de la participación en los impuestos federales, es que casi la totalidad de las entidades federativas llegaron a coordinarse con la federación en diversos impuestos.

Se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal (1953), como parte de las recomendaciones y acuerdos que surgieron de la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, que representa un precedente importante en el proceso en la configuración de lo que a partir de 1980 se conocería como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).



La paulatina institucionalización de ese sistema tuvo, en las reuniones de tesoreros de los gobiernos estatales, una clara intención por avanzar en el fin último de la coordinación intergubernamental. De ese modo, con la propuesta de un nuevo esquema de coordinación entre la federación y los estados en el contexto de las expectativas de una amplia disponibilidad de recursos fiscales en el país, en 1978 se promulgó una nueva Ley de Coordinación Fiscal.

Otro aspecto crucial que ha estado presente en la historia de la coordinación fiscal, ha sido la necesidad de la especificación de las facultades tributarias de los tres órdenes de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los problemas que representaba la concurrencia en materia fiscal para el gobierno post - revolucionario de México, obligaron a éste a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los Estados.

Partiendo de este breve recuento histórico en materia de la coordinación impositiva en México, es de suma importancia conocer con mayor detalle las Convenciones Fiscales. Se realizaron tres Convenciones Nacionales en materia fiscal: la primera en 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947.

### **2.1.1 PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL ( 1925 )**

El objetivo de esta reunión fue delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia impositiva. También generar una asignación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, capaz de asegurar la suficiencia de ingresos de cada uno.



Al celebrarse esta primera Convención, los impuestos se distribuían como sigue:

### 1.- IMPUESTOS DE LA FEDERACIÓN:

- a) Impuestos a la importación, que comprendía tanto el derivado de la tarifas aduanales como el recargo por importación postal; el 2% adicional para el fomento de mejoras materiales de los municipios del lugar donde se efectuara la recaudación, y el impuesto adicional sobre vinos, licores, cerveza y demás bebidas alcohólicas de producción extranjera.
- b) Impuestos a la exportación, que incluían tanto el proveniente de las tarifas aduanales como el recargo por la exportación postal; el de exportación del petróleo, y el 2% adicional para mejoras materiales a favor de los municipios donde se efectuara la recaudación.\*
- c) Impuestos a la industria, que se dividían:
  - Sobre industrias extractivas.
  - Sobre industrias de transformación, que incluía: la producción de tabaco; hilados y tejidos, entre otras.
  - Sobre industrias de transporte, que comprendía el impuesto del 10% sobre entradas brutas de ferrocarril.
  - Sobre industrias de alcoholes y bebidas alcohólicas; excepto las elaboradas con jugo de uva, el aguamiel y los productos de su fermentación así como la cerveza.

---

\* Los productos del 2% adicional sobre los impuestos de importación y exportación se aplicaban a mejoras materiales del lugar donde se efectuara la recaudación.



- d) Impuesto sobre la renta.
- e) El impuesto sobre capitales, que comprendía el gravamen sobre herencias, legados y donaciones, y sobre loterías y rifas.
- f) Impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos y la contribución federal.
- g) El 10% adicional sobre los impuestos, derechos o productos de los servicios aduanales y públicos y sobre recursos naturales, con las excepciones que la misma ley contenía.

Del producto del impuesto anual sobre propiedad minera se concedía un 40% a los municipios donde ubicaran los fondos, destinándose al fomento de mejoras materiales y servicios públicos.

Los estados en que hubiera pozos petroleros en explotación tendrían un subsidio equivalente al 5% de las sumas que percibiera el gobierno federal del impuesto sobre producción de petróleo nacional y, en igualdad de circunstancias, los municipios percibían un 2% por el mismo concepto.

De estos rubros, la mayor parte de los ingresos de la federación provenía de los impuestos sobre importación y exportación que, junto con los que gravaban el comercio y la industria en el interior del país, representaban el 60% del total recaudado.

## **2.- IMPUESTOS ESTATALES**

- a) Impuesto sobre la propiedad raíz urbana y rústica.
- b) Impuesto sobre la agricultura
- c) Impuesto sobre el comercio y la industria



- d) Impuesto especial de patente
- e) Impuesto que toma como base el capital
- f) Impuesto sobre compraventa.
- g) Impuesto sobre la producción
- h) Impuesto sobre sueldos y emolumentos
- i) Impuesto sobre honorarios
- j) Impuesto sobre actos, documentos y contratos
- k) Impuesto sobre capitales (adquisición)
- l) Impuestos varios

La mayoría de los estados obtenían sus ingresos principalmente de los impuestos que gravitaban sobre la propiedad territorial. Cabe destacar que cada estado contaba con su propio sistema de tributación, lo que propiciaba la rivalidad entre éstos y daba lugar a verdaderas guerras económicas. Como se deriva de los listados anteriores, algunas bases gravables coincidían con las federales, por lo cual el sistema era muy complejo a causa de una multiplicidad de cuotas, multas y recargos.

*" Como no hay acuerdo entre los estados y la federación, a menudo acontece que la leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente, recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes."*

Las actividades se orientaron a formular un plan de arbitrios y a examinar el problema de la concurrencia. Además se consideró conveniente iniciar reformas constitucionales para hacer obligatorias las conclusiones sobre uniformidad impositiva y distribución de fuentes de ingresos entre los diversos ámbitos gubernamentales.

---

<sup>9</sup> *Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Convocatoria", en memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal, 11 México, 1947.*



Por lo que respecta a la distribución de fuentes de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, en esta Convención Fiscal se propuso delimitar los campos de imposición entre la federación y los estados, de acuerdo con las siguientes bases:

**1. Corresponde a la federación:**

- a) Los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los estados recibirían una participación en los productos de ellos.
- b) Los impuestos especiales que se establecieran requerirían acuerdo de la federación y de los estados interesados.

**2. Pertencerían exclusivamente a los estados:**

- a) Impuestos sobre la propiedad territorial.
- b) Impuestos sobre actos no comerciales.
- c) Impuestos sobre sucesiones y donaciones, pero la federación recibiría una participación
- d) Las cédulas "sobre explotación agrícolas" y "sobre propiedad edificada" del impuesto sobre la renta.

Los tributos establecidos privativamente por la federación, pero con la obligación de dar participación a los estados, se dijo, era para asegurar la suficiencia de recursos a éstos y además lograr la unidad en su administración pues los estados habían obtenido gran parte de sus ingresos de los diversos impuestos locales a la industria y el comercio.



También en la Convención se propuso prohibir a la federación subvencionar a los estados. Ello porque se suponía que las constantes bancarrotas de muchas entidades ya no se darían pues los ingresos que obtendrían después de la nueva distribución serían suficientes para atender sus necesidades.

Respecto a la administración tributaria se consideró pertinente que unos estados auxiliaran a los otros en el ejercicio de la facultad de cobrar impuestos, con el fin de posibilitar a cada estado el cobro de los impuestos respectivos a causantes que no residieran en su territorio.

Como resultado de los planteamientos de la primera convención se expidió la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 25 de Agosto de 1926, con lo que prácticamente se instauró el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares.

Con el tiempo las participaciones se diversificaron, así como las cuotas. Por ejemplo, en el impuesto federal de producción de oro y plata los estados tenían la facultad de cobrar una cuota adicional sobre su valor de 2% y sobre los demás metales y compuestos metálicos, hasta del 50%.

En el impuesto de extracción del petróleo, la participación a los estados era del 9% y a los municipios donde se encontraban ubicados los pozos petroleros, el 1%.

En la explotación de maderas y bosques, la participación a los estados era del 15%. En los impuestos sobre capitales, con la condición de que los estados aceptasen las leyes federales de herencias y donaciones, se les concedía una participación.



Los resultados obtenidos de esta Convención fiscal no fueron muy positivos, y fundamentalmente no permitieron en gran medida acabar con el problema de la doble tributación que se originaba en el momento en que las entidades federativas pudieran establecer impuestos locales sobre las mismas bases. Por lo anterior se consideró que después de un largo proceso de negociación se convocara a una Segunda Convención Fiscal, la cuál se llevó a cabo en 1933.

### **2.1.2 SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (1933)**

Esta Convención se celebró en 1933. Al igual que en el caso anterior su objetivo era:

1. Limitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno.
2. Establecer las bases para la unificación de los sistemas y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal.
3. Eliminar las guerras económicas para captar recursos que se generaban entre las tres esferas de gobierno, en virtud de la propia concurrencia impositiva.

Como resultado de esta Convención Fiscal, se obtuvieron importantes avances, entre los más destacables se encuentran recomendaciones, las cuáles son las siguientes:

- Establecer como principio de legislación que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio esté gravado por dos o más impuestos; cada fuente de imposición debe ser gravada por un solo impuesto, establecido por la autoridad a la que sea más conveniente atribuir esa facultad.



- Cuando sea preciso reconocer la facultad de intervención en la creación de un impuesto a dos o más entidades, debe establecerse como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.
- La determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad, la misma a la que corresponda el aprovechamiento del gravamen.
- En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingresos de la misma fuente, se consideró conveniente que la determinación del gravamen estuviera a cargo de una de ellas, reconociendo a las otras una participación en el rendimiento y estableciendo una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

Por lo anterior se trataron de delimitar las principales fuentes de tributación de la siguiente manera:

**Corresponderán a la FEDERACIÓN:**

- a) La imposición al comercio y a la industria. La recaudación corresponderá a los estados y el rendimiento se repartirá entre la federación, los estados y los municipios.
- b) Los impuestos especiales, los cuáles se consideraron que debían servir principalmente para administrar los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación.



- c) El impuesto al comercio exterior; sobre la renta; sobre instituciones de crédito e instituciones de seguros; sobre rifas, loterías y sorteos, y sobre maderas y bosques.

**En cuanto a los ESTADOS se propuso:**

- a) Que se asignarán a este nivel de gobierno los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción.
- b) Que los impuestos que correspondan a los estados en los ramos de tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos, fueran recaudados por ellos.
- c) Que establezcan un impuesto a la sal, cuya cuota debe sería de un peso por tonelada. En este impuesto el gobierno federal participaba en 25 por ciento.
- d) El impuesto a herencias, legados y donaciones debe ser regulado en el ámbito federal pero recaudado por los estados que deberán entregar a aquél una participación.
- e) Los estados podrán gravar propiedades de la federación que se ubiquen en sus respectivos territorios.
- f) Las entidades federativas deberán suprimir las cuotas de producción agropecuaria.



Después de esta Convención se efectuaron las reformas constitucionales de 1934 y 1942 que redujeron el ámbito fiscal tributario de los estados y municipios al conceder a la federación competencia tributaria exclusiva sobre una serie de materias, con la obligación, en algunos casos, de entregar participación a los estados.

El siguiente párrafo da cuenta del importante proceso de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la Federación, reduciendo con ello las facultades impositivas de los Estados:

“El desarrollo alcanzado por las industrias, su ramificación en varios estados, o la importancia de los capitales invertidos ameritaban uniformidad en la legislación, reservándose al Congreso de la Unión, y únicamente sujetas al pago de impuesto federales con participación a las entidades.”

El primer impuesto que constitucionalmente se declara de competencia federal es el de energía eléctrica, mediante la reforma de 1934 a la fracción X del artículo 73 constitucional, en la que se establece la facultad del Congreso de la Unión legislar sobre esta materia.

Por su parte, el Ejecutivo señalaba en la iniciativa correspondiente “.. que las condiciones sociales y económicas del país exigían imperiosamente la existencia de una legislación uniforme en lo que respecta a generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica”<sup>10</sup>. Finalmente la iniciativa fue aprobada con la siguiente adición:

---

<sup>10</sup> *Iniciativa para reformar la fracción X del artículo 73 constitucional, en Manuel Yáñez Ruiz, op. Cit. I. V p. 220.*



*En el rendimiento de los impuestos que el gobierno federal establezca en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.*

Además del de energía eléctrica se establecieron como impuestos especiales a favor de la federación los siguientes: sobre producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal.

En cuanto a las participaciones de las entidades federativas en el rendimiento de estos gravámenes especiales, se señaló que serían determinadas por una ley secundaria federal y las legislaturas locales fijarían los porcentajes del impuesto sobre energía eléctrica que les corresponderían a los municipios.<sup>11</sup>

De esta manera, las cuotas fueron muy diversas; en el caso de la participación en el rendimiento del impuesto federal sobre fondos petroleros era de 20% a las entidades y 20% a los municipios en los que aquellos se ubicaran.

Sin embargo, a pesar del gran avance en el proceso de consolidación del Sistema de Coordinación Impositivo entre los Estados y Municipios con la federación, derivados de esta Segunda Convención Fiscal, se tomó la determinación de convocar a una Tercera Convención Fiscal en 1947, 14 años más tarde.

---

<sup>11</sup> *Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981, p. 88.*



### 2.1.3 TERCERA CONVENCION FISCAL (1947)

En noviembre de 1947, 14 años después de la Segunda Convención, el presidente de la República, Miguel Alemán, convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal. Dicha convocatoria en la exposición de motivos, daba cuenta de manera muy elocuente de las condiciones imperantes en el Sistema Fiscal Mexicano. Un fragmento de la respectiva convocatoria suscrita por el secretario de Hacienda, Ramón Beteta, es la siguiente:

*"Colocando nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demanda una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el gobierno nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente, como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haber corregido sino por el contrario, empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la federación como por los estados y municipios; es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto."*

Al igual que en las dos convenciones anteriores, los objetivos era, en primer lugar, delimitar los campos impositivos de los tres ámbitos de gobierno en función del costo de los servicios públicos encomendados a cada uno y de su capacidad de control de los causantes, aunque se señalaba que lo anterior no entrañaba el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establecieran por cada autoridad.

---

<sup>12</sup> *Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Convocatoria", en memoria de la Tercera Convención Fiscal, t. I, México, 1947.*



Se pretendía determinar ciertas bases de colaboración entre los tres niveles gubernamentales para conseguir que “...su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas”<sup>13</sup>

Se manejó el argumento de que no se pretendía debilitar a los estados sino...“establecer bases firmes para su desarrollo armónico con el desarrollo general”.“ Así, con el objetivo de lograr la unidad económica, se olvidaba uno de los elementos esenciales del federalismo: *la autonomía financiera de los estados.*

En virtud de la existencia de un sistema tributario complejo, en esta tercera Convención Fiscal se propuso la siguiente distribución de impuestos y de los ingresos obtenidos de ellos:

- a) Ingresos privativos de la federación: impuestos al comercio exterior y sobre la renta.
- b) Ingresos privativos de los estados: gravámenes sobre la propiedad raíz rústica, sobre productos agrícolas, sobre la ganadería, sobre la traslación de dominio de inmuebles, sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, y sobre expendios de bebidas alcohólicas.
- c) Ingresos privativos de los municipios: impuestos a la propiedad raíz urbana, sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre mercados y comercio ambulante al menudeo.
- d) Ingresos concurrentes de los tres niveles de gobierno, pero de legislación uniforme: impuestos generales al comercio y a la industria; impuestos especiales sobre la industria y el comercio existentes en los estados

---

<sup>13</sup> *Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la Tercera Convención Fiscal, t1, p. 10*



sobre el hilado y tejido; elaboración y compraventa de azúcar; alcohol; bebidas alcohólicas y aguas envasadas, y cerveza.

- e) Ingresos en participación entre los tres niveles de gobierno; impuesto sobre ingresos mercantiles; impuesto especiales sobre explotación de recursos naturales.

En cuanto a los resultados prácticos de esta Tercera Convención únicamente puede anotarse:

- i) La expedición, en diciembre de 1947, de la ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- ii) La supresión de la contribución federal en la Ley de Ingresos de 1949; al mismo tiempo se amplió la participación para los estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, elevándose del 20 al 50%, y,
- iii) El decreto de 1949 que agrega a la lista de los impuestos federales el de producción y consumo de cerveza.

En la exposición de motivos de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles se afirmó:

Igualmente considera el Ejecutivo Federal que una de las consecuencias de mayor trascendencia que tendrá la implantación de esta ley en toda la república será la de terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857 y que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar.

<sup>14</sup> *Ibid.*, t. III



Este impuesto sustituye una diversidad de tributos como el impuesto de timbre sobre compra-venta, actos, documentos y contratos. La base tributaria eran los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales. Se estableció una sola tasa federal de 1.8% para la federación y una adicional de 1.21% para los estados que se coordinaran, siempre y cuando derogaran sus propios impuestos al comercio y a la industria.

Finalmente parece que se tuvo la intención de convocar a una cuarta convención nacional fiscal al inicio del periodo presidencial de Luis Echeverría, pero se dice que no se llevó a cabo para evitar el riesgo de que los estados intentaran adjudicarse competencias tributarias exclusivas. En su lugar se instituyó un nuevo tipo de asambleas: las reuniones de tesoreros estatales.

## **2.2 ESTABLECIMIENTO Y OBJETIVOS DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL**

A raíz de los resultados de las Convenciones Fiscales que anteriormente se revisaron, en 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal, la cual habría de evolucionar en lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado mediante ley del 22 de diciembre de 1978, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes.

Una de las características más importantes del sistema, es que las Entidades Federativas auto limitaban su potestad tributaria a través de no gravar determinadas fuentes económicas que eran gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtenían una participación de la recaudación federal.

El Sistema de Coordinación Fiscal contribuyó a formalizar el mecanismos de reparto de los ingresos obtenidos por los impuestos federales.



En su concepción original, las entidades federativas participaban de la recaudación federal a través de dos fondos:

- **Fondo General de Participaciones (FGP)**

El FGP se formaba por el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, excepto los de comercio exterior.

- **Fondo Complementario de Participaciones (FCP)**

El FCP se formaba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos.

Este último encontraba su justificación en el hecho de que, generalmente, y debido a que las participaciones se otorgaban proporcionalmente a la recaudación obtenida por la federación en las diferentes entidades, aquellas entidades de menor desarrollo económico recibían menor participación del FGP; por este motivo el FCP se distribuía entre las entidades federativas en proporción inversa a las participaciones que recibieran del FGP.

El SNCF se concibió como un mecanismo a través del cual los estados que autónomamente decidieran coordinarse con la Federación en materia fiscal participarían de la recaudación federal a cambio de eliminar los gravámenes locales: impuestos y derechos.

Así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal busca cumplir los siguiente objetivos:

- a) Impedir que uno de los niveles gubernamentales incida en la estructura fiscal del otro;



- b) Evitar que los contribuyentes paguen más de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos, patrimonio o disposición de ellos, y
- c) Gravar equitativamente la actividad económica de tal manera que el sistema de tributos no la desestime.
- d) Fortalecer el federalismo.
- e) Equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva.
- f) Sentar las bases para la descentralización fiscal a los distintos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- g) Modernizar el sistema fiscal del país como parte del saneamiento de las finanzas públicas.
- h) Coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

### **2.2.1 INNOVACIONES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las Entidades Federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para adherirse al SNCF y poder recibir las participaciones en ella establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos ingresos de la Federación.



Los estados pueden coordinarse solamente en impuestos; o también coordinarse en impuestos y derechos, aquellas entidades que opten por esta segunda opción, no deben mantener en vigor derechos estatales o municipales por: Licencias, registros, uso de vías públicas, actos de inspección y vigilancia.

Cuando la falta de cumplimiento del convenio por la entidad federativa es en materia de impuestos, provoca que la SHCP disminuya la participación a la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue.

Si la falta recae en materia de derechos, la coordinación queda sin efecto, teniendo la entidad un plazo de tres meses para corregir la violación. Sin embargo, la misma Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo 12, establece un recurso para las entidades federativas inconformes con las resoluciones de la SHCP. Dicho recurso consiste en ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que “las controversias entre la federación y una entidad federativa pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal”.

## **2.3 ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL.**

### **2.3.1 DESCRIPCIÓN DE LOS ORGANISMOS**

Los organismos en materia de la coordinación fiscal, que son descritos en este apartado, constituyen mecanismos de diálogo que han contribuido a la conformación del propio Sistema de Coordinación Fiscal en México. Por tanto, se han concebido como instrumentos efectivos del federalismo.



## REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES, DESDE 1979.

<b>Integración</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por el Secretario de Hacienda y Crédito Públicos y por el titular del órgano hacendario de cada entidad federativa.</li></ul>
<b>Facultades</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales, del Indetec y de la Junta de Coordinación Fiscal.</li><li>• Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados.</li><li>• Fungir como asamblea general del Indetec y aprobar sus presupuestos y programas.</li><li>• Proponer al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los estados las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li></ul>
<b>Operación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es presidida por el Secretario de Hacienda y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede presente en la reunión.</li><li>• Sesiona cuando menos una vez al año y es convocada por el Secretario o por la Comisión Permanente</li></ul>

Dado que en ellos participan los representantes de los poderes ejecutivo federal y estatal, los compromisos adquiridos, para concretizar en leyes, requieren de la aprobación de los respectivos órganos legislativos, lo que garantiza un adecuado equilibrio de poderes.

Sus acuerdos adoptan la forma de sugerencias o indicaciones, tanto para las autoridades federales como estatales, razón por lo que no pueden considerarse como una autoridad intermedia entre estos dos ámbitos de gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### LA COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES (1979)

**Integración** Por la Secretaría de Hacienda y por ocho entidades, las entidades que la integran serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresa.

- Grupo 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa
- Grupo 2: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas
- Grupo 3: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala
- Grupo 4: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
- Grupo 5: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí
- Grupo 6: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos
- Grupo 7: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz
- Grupo 8: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán

Las entidades miembros de la Comisión durarán en su encargo dos años y se renovarán, por mitad, anualmente. La Comisión Permanente puede ser convocada por el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de ingresos o por tres de sus miembros.

- Facultades**
- Preparar la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deba ocuparse
  - Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de la coordinación, los cuales se someterán a la aprobación de la reunión.
  - Fungir como consejo directivo del Indetec
  - Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los estados.
  - Formular los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
  - Formular los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Operación** Es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda (que podría ser suplido por el Subsecretario de Ingresos) y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros (sesiona cada dos meses)

### **LA JUNTA DE COODINACIÓN FISCAL (1990)**

**Integración** Por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios que forman la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

Los representantes de la Secretaría de Hacienda son:

- El Procurador Fiscal de la Federación.
- El Director General de Política de Ingresos
- El Director General de Coordinación con Entidades Federativas (delegado ejecutivo).

**Facultades** Dictaminar sobre el recursos de inconformidad que presenten los particulares ante la Secretaría de Hacienda, para que en su caso, emita resolución para el reparación patrimonial de las personas afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación. Dicho recurso será tramitado conforme a las disposiciones que establece el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación.

**Operación** Es presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por una entidad miembro, éste se designará en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y durará en su cargo un año. La junta es convocada por el representante de la secretaría que la presida, sesionando con la periodicidad que se requiera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## EL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, DESDE 1979

### Funciones

Es un organismo público cofinanciado por el gobierno federal y las entidades federativas, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La ley de Coordinación Fiscal le asigna las siguientes funciones:

- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Hacer estudios de la legislación tributaria vigente en la federación, en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades.
- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas municipales.
- Capacitar a los técnicos y los funcionarios fiscales.
- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional.

### Organos de Gobierno

- I. El Director General, que tendrá la representación del Instituto.
- II. La Asamblea General, que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La reunión Nacional fungirá como Asamblea General del Instituto.
- III. El Consejo Directivo, que tendrá las facultades que señalen los estatutos. La Comisión Permanente fungirá como Consejo Directivo.

### 2.3.2 EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS

El funcionamiento de los organismos de la Coordinación se norma a través de un reglamento que establece las bases de su operación. La Comisión Permanente se apoya para el desarrollo de su cometido en el Indetec, en grupos de trabajo y comisiones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Estos dos últimos formados por representantes de las entidades miembros y aquellas que deseen participar. Para el funcionamiento de estos grupos se generaron, a partir de 1994, reglas de funcionamiento, mismas que se comentan a continuación:

Los grupos que existen al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden clasificarse en dos tipos:

1. *Los que se encargan de dar seguimiento a la operación del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, buscando su perfeccionamiento.*
2. *Los grupos de desarrollo, que buscan nuevas vías para la evolución del Sistema a través del análisis y discusión de diversas propuestas.*

Entre los grupos que dan seguimiento a la operación del sistema, el más importante es el Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones, cuyo propósito es vigilar la correcta determinación de los coeficientes, las participaciones, los ajustes, etcétera. También deben considerarse dentro de este tipo los grupos técnicos de recaudación e informática y de fiscalización, los que analizan la problemática particular de la colaboración administrativa.

**Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:** Establece las disposiciones relativas a la organización, definición de responsables, competencias y atribuciones, determinación de sedes y convocatorias, participantes, presentación de trabajos, acuerdos y conclusiones para:



*La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*

*La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*

*El Indetec*

*La Junta de Coordinación fiscal*

**Reglas de Integración y Operación de los Grupos Técnicos de Fiscalización y Recaudación e Informática:** Sustentadas en las facultades de la Comisión Permanente, establecen los objetivos, la forma de integración, los responsables y sus atribuciones, los participantes, el quórum, los mecanismos de comunicación, el desarrollo de trabajos. Los acuerdos y las conclusiones.

**Reglas para la Creación y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo:** Establecen las bases para la creación de grupos y comisiones, su coordinación y supervisión, la forma de integración y coordinación, la designación de miembros y nombramientos, las atribuciones y la presentación de conclusiones y recomendaciones

#### **2.4 COORDINACIÓN IMPOSITIVA EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.**

Al adherirse a este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas suspendieron o derogaron diversos gravámenes locales. Entre los más relevantes, y tomando en cuenta los Convenio de Adhesión y sus correspondientes anexos se encuentran los siguientes:

- **Anexo 1.** Se acordó no establecer o mantener en vigor tributos que contraríen las disposiciones establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.



En este anexo cada estado, de manera particular, listó los impuestos estatales o municipales que dejó en suspenso, señalando para cada caso una estimación de la recaudación de los mismos.

- **Anexo 2.** La Secretaría de Hacienda incrementó el Fondo General de Participaciones con la participación que se otorgaba de acuerdo con la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados. Por tanto, este anexo fue suscrito sólo por los estados petroleros.
- **Anexo 3.** La Secretaría de Hacienda convocó a las entidades para que suspendieran el cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales, adicionando el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones en la proporción que representó lo que dejaron de percibir las entidades por este concepto.
- **Anexo 4.** (Anexo 3 para los estados no petroleros). En apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, en 1980 las entidades acordaron la suspensión o el no establecimiento de gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de los productos siguientes:
  - I. Animales y vegetales.
  - II. Carne en estado natural; tortilla, masa, harina y pan de maíz o de trigo; leche natural y huevo; azúcar mascabada y piloncillo; y sal, agua no gaseosa ni compuesta.
  - III. Los siguientes productos: Aceite vegetal comestible, excepto oliva; Granos de elote en conserva; Café molido, con azúcar, soluble y tostado; entre otros.

Además las entidades adquirieron la obligación de retirar casetas (para cobros fiscales relacionados con los productos anteriores) de caminos, vías generales de comunicación u otra ubicación.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"



- **Anexo 5** (Anexo 4 para los estados no petroleros). En este anexo se incorporaron las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado que establece, la obligación de las entidades de suspender, derogar o no establecer impuestos locales o municipales sobre las materias por los que deba pagarse el impuesto al Valor Agregado. Asimismo, la enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten, los bienes que integran el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, los intereses, títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimiento de sus propiedad o enajenación, y el uso o goce temporal de casa habitación.

## 2.5 PRINCIPALES REFORMAS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

El siguiente esquema muestra las principales reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual es el pilar de los fundamentos legales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que hemos hecho referencia en los apartados anteriores.

<b>PRINCIPALES REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 1980-1999</b>	
<b>1981</b>	<p>El fondo General de Participaciones se constituyó con el 13% de los ingresos federales por impuestos.</p> <p>El Fondo Financiero complementario de Participaciones (FFCP) aumenta del 0.37 al 0.5 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.</p> <p>Del 3 % de impuesto general de importación y el 2% del impuesto general de exportación se participa a los Municipios el 95%, de aquí se toma el 90% y se crea el Fondo de Fomento Municipal (FFM).</p>



<b>1982</b>	<p>El Fondo General de Participaciones (FGP) se adiciona con un 0.5% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos.</p> <p>El 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación se entrega a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.</p> <p>Del 95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados se toman dos terceras partes para el FFM del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos y, del tercio restante se toma el 90% y se forma el FFM del que participan todos los municipios integrantes del SNCF.</p>
<b>1990</b>	<p>El FGP deja de ser el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos y se forma con el 18.1% de la Recaudación Federal Participable (RFP)</p> <p>El FGP cambia su forma de distribución: 50% en proporción directa a la población de cada entidad y 50% de acuerdo al nivel de recaudación del año anterior más un incentivo por mejoramiento en la recaudación local de algunos impuestos y derechos.</p> <p>Desaparece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.</p>
<b>1991</b>	<p>El FGP aumenta al 18.51% de la RFP.</p> <p>La distribución del FGP cambia, para repartirse como sigue:</p> <p>45.17% en proporción directa al número de habitantes de la entidad.</p> <p>45.17% premiando el aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad.</p> <p>9.66% en proporción inversa al 90.34% anterior.</p>

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"



	<p>Se crea una Reserva de Contingencia con el 0.25% de la RFP para aquellas entidades en las que el crecimiento de las participaciones que reciben no sea al menos igual que el crecimiento en la RFP del año con respecto a la de 1990.</p> <p>Se crea una Reserva de Compensación para las entidades que resulten afectadas por el cambio de fórmula para el reparto del FGP</p>
1994	<p>Aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten participan del 0.136% de la RFP.</p>
1996	<p>El FGP aumenta del 18.51 al 20 por ciento de la RFP</p>
1998	<p>Se crea el capítulo V, en el cual se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Con ello se instituye el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. (Se denominan transferencias condicionadas)</p> <p>Las transferencias se realizarán conforme a reglas específicas de los siguientes fondos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;</li> <li>II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;</li> <li>III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;</li> <li>IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;</li> <li>V. Fondo de Aportaciones Múltiples.</li> </ul>



1999

Se crean dos fondos de aportaciones:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

II. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

*Fuente: Elaborado con información del Diario Oficial de la Federación, varios años.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CAPITULO III

### FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN MEXICO

#### 3.1 LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES

El federalismo hacendario ha constituido a lo largo de más de dos décadas un esfuerzo permanente de los tres niveles de gobierno por alcanzar mayores niveles de eficiencia y equidad en materia fiscal.

Por la vía del ingreso, los gobiernos locales obtienen parte de sus recursos mediante tres fuentes: 1) la administración de impuestos federales (convenios de colaboración administrativa), 2) la facultad del cobro de impuesto federales (potestades) y 3) el derecho a una proporción de los ingresos recaudados federalmente (participaciones). Asimismo, el gobierno federal aporta recursos a las entidades federativas y municipios por medio de:

**1.- Participaciones Federales:** La Ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados. Una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas. Estos recursos corresponden al Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios).

**2.- Aportaciones Federales:** Están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal pero, a diferencia de las participaciones tienen un destino específico como educación, salud, asistencia social, infraestructura y seguridad pública, entre otros. Estos recursos conforman el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).



### **3.- Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las entidades**

**Federativas:** Este programa inicio su operación a partir de 2000 y su objetivo es apoyar el saneamiento financiero; a los sistemas de pensiones prioritariamente a las reservas actuariales; así como, a la inversión en infraestructura, de las entidades federativas. Están incluidos en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación dentro del Ramo 39, hasta el año 2002 estos recursos e nasalizaban a través del Ramo 23.

El siguiente los siguientes cuadros muestran la cantidad de recursos transferidos desde 1998 hasta el 2003, considerando que a partir de esa fecha fueron incluidos los fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33.

En el 2003 fueron asignados mediante los tres mecanismos de distribución de recursos a las entidades federativas una cantidad de 451 mil 175.2 millones de pesos, de los cuales el 52 por ciento corresponde a los siete fondos de aportaciones del Ramo 33, el 44.2% al Ramo 28 de Participaciones Federales y el restante 3.7% al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

En 1998 con la introducción del ramo 33 se asignaron 228 mil 279 millones de pesos en total de gasto federalizado, que comparado en términos nominales con el aprobado por el H. Congreso de la Unión para el 2003, registra un incremento del 97%, es decir 222 mil 896 millones de pesos adicionales.

Sin lugar a dudas el rubro de mayor crecimiento nominal es que se refiere al PAFEF cuyo incremento del 2000, años de creación, hasta el aprobado para el 2003 alcanza el 147% de incremento, superior al que registra el ramo 33 en el periodo 1998 al 2003 cuya tasa de crecimiento nominal es del 104%.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**GASTO FEDERALIZADO 1998 - 2003  
(Millones de pesos corrientes)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>TOTAL</b>	<b>228,279.2</b>	<b>292,733.7</b>	<b>366,615.2</b>	<b>409,316.4</b>	<b>448,263.9</b>	<b>451,175.2</b>
<b>RAMO 33</b>	<b>114,700.9</b>	<b>152,062.8</b>	<b>181,609.0</b>	<b>199,578.2</b>	<b>218,673.0</b>	<b>234,618.8</b>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	79,997.9	97,417.2	115,263.7	121,511.6	134,848.5	145,446.0
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	13,846.4	18,190.1	22,832.4	25,144.7	26,758.8	31,613.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	10,403.4	13,933.6	15,989.7	19,064.1	21,783.9	22,332.7
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	6,732.1	13,097.6	15,030.3	19,539.1	22,326.7	22,889.2
Fondo de Aportaciones Múltiples	3,721.1	4,558.0	5,227.4	6,207.3	7,092.8	7,271.6
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos.	-	151.3	2,051.6	2,589.9	2,862.2	3,016.1
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de D.F.	-	4,715.0	5,213.9	5,521.6	3,000.0	2,500.0
<b>RAMO 28</b>						
Participación a Entidades Federativas y Municipios	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,931.2	214,890.9	199,556.3
<b>RAMO 23*</b>						
Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	6,870.0	12,807.7	14,700.0	17,000.0

*\*/ La cifras del 2002 son Preliminares según Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002 al 4º Trimestre  
\* A partir del 2003 estos recursos se canalizan a través del Ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación*

*Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Acuerdo publicado por la SHCP en el D.O.F. del 31 de enero del 2001, 2002 y 2003*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**GASTO FEDERALIZADO 1998 – 2003  
Participación dentro del Total**

	1998	1999	2000	2001	2002 p/	2003
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>RAMO 33</b>	<b>50.25</b>	<b>51.95</b>	<b>51.35</b>	<b>51.67</b>	<b>51.24</b>	<b>52.00</b>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	35.04	33.28	33.92	33.51	33.24	32.24
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	6.07	6.21	5.99	5.84	5.84	6.90
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	4.56	4.76	4.21	4.39	4.63	4.95
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	2.95	4.47	3.95	4.50	4.74	5.07
Fondo de Aportaciones Múltiples	1.63	1.56	1.37	1.44	1.51	1.61
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos	-	0.05	0.54	0.65	0.63	0.67
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de D.F.	-	1.61	1.37	1.33	0.66	0.55
<b>RAMO 28</b>						
Participación a Entidades Federativas y Municipios	49.75	48.05	46.85	45.38	45.63	44.23
<b>RAMO 23*</b>						
Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	1.81	2.95	3.12	3.77

p/ La cifras del 2002 son Preliminares según Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002 al 4o trimestre.

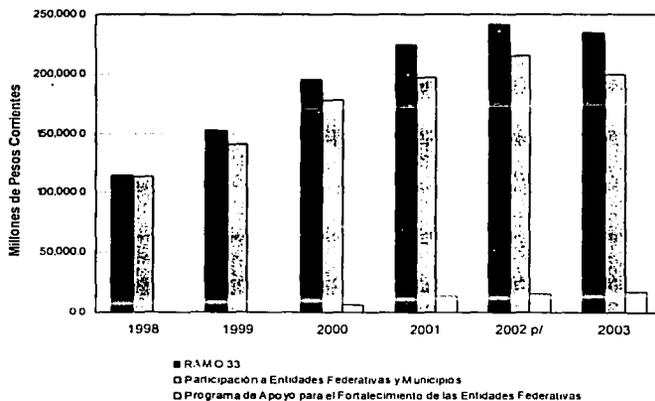
\* A partir del 2003 estos recursos se canalizan a través del Ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Acuerdo publicado por la SHCP en el D.O.F. del 31 de enero del 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



### RECURSOS FEDERALIZADOS 1998 - 2003



#### 3.1.1. PARTICIPACIONES FEDERALES ( RAMO 28)

El Ramo 28, tiene como objetivo la transferencia de recursos derivados de las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a entidades federativas y municipios conforme a disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, sus anexos, y demás ordenamientos legales relativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Para estimar la mayoría de las participaciones federales que se otorgan a las entidades federativas y municipios debe calcularse la recaudación federal participable, que son los ingresos del gobierno federal, de los cuales tienen derecho a percibir los estados, el Distrito Federal y los Municipios.

**Dicha recaudación federal participable se conforma con:**

- Ingresos que obtiene la federación por todos sus impuestos
- Derechos sobre extracción de petróleo y minería
- Menos las devoluciones por los mismos conceptos.

**La recaudación Federal Participable (RFP) no incluye:**

- Los Derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (Ya que las entidades federativas lo recaudan y se quedan con 100% de su rendimiento)
- La parte correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios, que se les participa directamente, de acuerdo con el Artículo 3 – A de la Ley de Coordinación Fiscal.

De la Recaudación Federal Participable (RFP) se calculan diversos porcentajes para distribuirlos en distintos fondos y participaciones:

**A.- Fondo General de Participaciones.**

**B.- Fondo por Coordinación en Derechos.**

**C.- Reserva de Contingencia.**



D.- Reserva de Compensación.

E.- Fondo de Fomento Municipal.

F.- Participación para los municipios con litorales y fronterizos.

G.- Otras participaciones.

#### **A.- FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES**

Este fondo se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable y para su distribución entre las Entidades Federativas esta cantidad se divide en tres partes, cada una de ellas tiene un objetivo específico y una mecánica para su asignación, como a continuación se señala:

##### **PARTE I**

Se integra con 45.17% del fondo y se distribuye en proporción directa al número de habitantes.

El INEGI proporciona la información oficial

El número de habitantes se considera un indicador de las necesidades de gasto de cada estado.

##### **PARTE II**

Se integra con el 45.17% del fondo y se distribuye considerando el incremento en la recaudación de impuestos asignables.

Estos impuestos son:

- Sobre producción y servicios: cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina y diesel



- Sobre enajenación de automóviles nuevos
- Sobre tenencia o uso de vehículos.

### **PARTE III**

Se integra con el 9.66% del Fondo y se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que le haya correspondido a cada entidad en las dos fracciones anteriores.

Esta parte tiene la finalidad de complementar recursos a las entidades que menos participaciones reciben.

Con respecto a la segunda parte del Fondo General de Participaciones, el concepto que forma parte de la fórmula es el impuesto causado que se generó en cada entidad, lo que es totalmente diferente al lugar donde se recaudan los impuestos (es decir, el domicilio fiscal del contribuyente) por dicha razón se han escogido, del total de impuestos federales, aquellos cuyo origen por entidad federativa es fácilmente identificable por el contribuyente.

Entre los años de 1983 y 1989 se empleó también como impuesto asignable el impuesto al valor agregado, pero con el propósito de simplificar trámites se eliminó a partir de 1990.

#### **B.- FONDO POR COORDINACIÓN EN DERECHOS**

Se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable. Se distribuye entre las entidades conforme a su coeficiente de participación efectivo en el Fondo General de Participaciones (considerando sus tres partes agregadas) para el ejercicio en que se calcula.



### ***C.- RESERVA DE CONTINGENCIA***

Se integra con el 0.25% de la Recaudación Federal Participable. Las reservas que existen en el sistema de participaciones han sido creadas para compensar a las entidades federativas que resultan perjudicadas con la adopción de nuevas fórmulas de participaciones. Dado que es una reserva limitada, en el sentido de que no alcanza para compensar a todas las entidades perjudicadas, su distribución comienza con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectivo menor y continúa hasta la que tenga el mayor, y así hasta agotarse.

### ***D.- RESERVA DE COMPENSACIÓN***

Esta reserva sólo existe si hay entidades no coordinadas con el gobierno federal en materia de derechos y se integra con las participaciones ( en 1% de la recaudación federal participable y en el Fondo de Fomento Municipal) que se les hubiesen correspondido a dichas entidades en el hipotético caso de que hubiesen estado coordinadas. Al darse en agosto de 1994 la coordinación en derechos de todas las entidades federativas, no existen remanentes para integrar esta reserva.

### ***E.- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL***

Este fondo se integra con el 1% de la recaudación federal participable y su fundamento legal se encuentra en el artículo 2 - , fracción III, inciso a y b, de la Ley de Coordinación Fiscal. El fondo se reparte entre las 32 entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal). En el caso de los estados, 100% del Fondo debe ser repartido entre sus municipios.



### ***F.- PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS FRONTERIZOS O CON LITORAL***

Se conforma con el 0.136% de la recaudación federal participable. Esta participación es sólo para municipios con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten y tiene la finalidad de fortalecer la capacidad de estos municipios para crear la infraestructura de servicios públicos que anteriormente proporcionaban las juntas federales de mejoramiento cívico y material.

### ***G.- OTRAS PARTICIPACIONES***

Adicionalmente las entidades federativas participan: En los productos de la federación relacionados con bienes y bosques, las entidades reciben 50% de su monto cuando proviene de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de su explotación y se distribuye directamente al estado que corresponde. En 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos siempre y cuando hayan firmado al Anexo 8 del Convenio de Colaboración Administrativa.

### ***EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES: 1980-2002***

Las características más sobresalientes de la evolución de las participaciones fiscales entre 1980 y 2002, es su fuerte crecimiento en términos reales. Este crecimiento, que fue uno de los objetivos principales para los que fue propuesta la coordinación fiscal entre las entidades y que quedó plasmado en la ley en la materia, se cumplió claramente. A través de cualquier medida que se emplee, la distancia entre la entidad federativa más rica y la más pobre ha disminuido. Lo anterior obedece a los cambios introducidos en los criterios de reparto de las participaciones, impulsadas por la federación, mediante sucesivas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, como lo señalamos anteriormente.



**PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y  
MUNICIPIOS (RAMO 28) 1980 - 2002**

Concepto	(Millones de Pesos de 2002)	% del PIB Nacional	Per Cápita (Millones de Pesos de 2002)	% del Gasto total del Gobierno Federal
1980	90,240.0	2.1	1.3	12.3
1985	107,067.0	2.5	1.5	10.9
1990	121,949.0	2.8	1.5	14.8
1995	131,227.0	2.7	1.4	16.8
2000	198,414.0	3.3	2.0	18.7
2001	205,776.0	3.4	2.0	19.8
2002	219,193.0	3.6	2.1	19.9
Crecimiento Real Prom. Anual 1980 - 2000	4.0		2.0	
Crecimiento Real % 200 - 2002	5.1		3.7	

FUENTE: Aregional.com con información de la SHCP

Del cuadro anterior se desprenden diversos elementos de análisis como los que enunciaremos a continuación:

- Las participaciones de 2002 representan 2.4 veces el nivel inicial registrado en 1980, en términos reales.
- De 2000 a 2002, la tasa anual de crecimiento real de las participaciones totales fue de 5.1 por ciento, tasa superior a la del promedio histórico entre 1980 y 2000: 4.0 por ciento.
- Las participaciones per cápita de 2001 - 2002 también registran una tasa de crecimiento por encima del promedio histórico.
- En los primeros años se registró un rápido crecimiento en el monto de las participaciones que duró hasta 1984, para después revertir su crecimiento y alcanzar en 1988 un valor incluso inferior al que tenía en 1980, 4.8 por ciento.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



A partir de ese año, en cambio, se observa una tendencia creciente sólo interrumpida transitoriamente por la crisis de 1994. En el primer periodo, el comportamiento refleja los movimientos que sufrió el precio internacional del petróleo, mismo que registró una caída abrupta en el segundo semestre de 1981 y al inicio de 1982. La subsecuente recuperación de la cotización internacional una vez más se revierte en 1985 y 1986.

A este efecto debe añadirse la debilidad que experimentó la economía, que se reflejó también en una pérdida de ingresos tributarios para la Federación. Ambos efectos contribuyen a la fuerte disminución del valor de las participaciones hasta 1988.

De lo anterior podemos destacar lo siguiente:

- i) El monto de las participaciones registró un crecimiento real significativo desde la entrada en vigor de la nueva LCF.
- ii) El factor más importante que explica este crecimiento fueron las reformas que se hicieron a la LCF para incrementar el coeficiente de participación. Las reformas al régimen tributario federal (particularmente el incremento al IVA en 1995) y, en general, el crecimiento económico de 1995 a la fecha, también contribuyeron a elevar el monto de las participaciones.
- iii) Las participaciones en su inicio resultaron altamente vulnerables a las variaciones en el precio internacional del petróleo. La reforma de 1989 eliminó esta vulnerabilidad y les dio mayor estabilidad.

### **3.1.2. PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES**

El análisis que aquí se desarrolla es importante por muy diversas razones; sin embargo, éste se centra en dos ámbitos principales.



El primero se refiere al papel que representan las participaciones en las finanzas de los gobiernos estatales y municipales, y el segundo, a su contribución para cumplir con los objetivos iniciales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Respecto del primer ámbito, cabe señalar que durante las dos últimas décadas las participaciones progresivamente se convirtieron en la fuente principal de ingresos de los gobiernos estatales y municipales. Este hecho, si bien era esperado por la propia naturaleza del SNCF, con la acelerada modernización institucional que han registrado las administraciones estatales, particularmente en las áreas fiscal y financiera, algunos inconvenientes del SNCF han comenzado a emerger. Lo anterior ha derivado en diversas manifestaciones de descontento con el actual sistema de participaciones, incidiendo en la creación de un ambiente favorable a su transformación.

Es claro, sin embargo, que la capacidad para incrementar los ingresos de una entidad estaría en función de reducir los ingresos al resto de las entidades y que, para lograr un incremento de ingresos, sería necesario hacerlo en detrimento de los recursos disponibles para el gobierno federal o imponiendo mayores gravámenes a la ciudadanía.

En relación con el segundo ámbito, es importante recordar que el planteamiento original del SNCF suponía que las autoridades estatales renunciarían a ejercer sus atribuciones fiscales a cambio de participar de la recaudación federal para avanzar hacia la creación de un sistema tributario único a escala nacional y que la dependencia de la recaudación federal generada por la unificación disminuiría la vulnerabilidad a la que estaban sujetos sus ingresos anteriormente.



Sin embargo, aun cumpliéndose esos propósitos, las autoridades estatales habrían disminuido sus grados de libertad para atender necesidades de ingresos adicionales que pudieren surgir de nuevos planteamientos para impulsar el desarrollo en sus ámbitos de competencia de manera autónoma.

Más aún, conforme los gobiernos estatales y municipales han venido jugando un papel cada vez más relevante en la vida nacional, sus requerimientos financieros también han sido mayores que los previstos al momento de suscribir el SNCF.

Por otra parte, las entidades con alto y las entidades con bajo nivel de desarrollo enfrentan incentivos opuestos: mientras que para aquellas con relativamente alto nivel de desarrollo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) les impone una carga, representada por la transferencia a las entidades de menor desarrollo relativo, que genera un incentivo a dejar de pertenecer al SNCF, para las entidades de menor desarrollo relativo la dependencia de las participaciones debilita su incentivo a fortalecer su recaudación propia. Así, en las circunstancias actuales, el SNCF no pareciera constituir un aliciente para emprender esfuerzos para elevar la recaudación propia de las entidades.

Respecto a los criterios para distribuir el Fondo General de Participaciones, se asume que estos son una medida valiosa al promover la equidad en la asignación de recursos federales. Sin embargo, no es claro que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que el criterio poblacional de distribución de recursos no toma en cuenta las diferencias que se observan entre entidades respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios públicos y su capacidad fiscal. De manera similar, no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades y promueve un sesgo a favor de las entidades más grandes.



### 3.1.3.- FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES ( RAMO 33)

Dentro de un nuevo escenario de políticas, el Gobierno Federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización con los que se transferían dichos recursos toman una nueva figura legal.

#### CONVENIOS Y ACUERDOS QUE ORIGINAN LOS FONDOS:

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). → **FAEB**
- Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS). ----- → **FASSA**
- Convenios de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF: desayunos escolares). ----- → **FAM**
- Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica). ----- → **FAIS**
- Convenios de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general (CAPFCE). ----- → **Fortamun**
- Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública. ----- → **FASP**
- de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (Conalep). ----- → **FAETA**
- de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA). ----- →

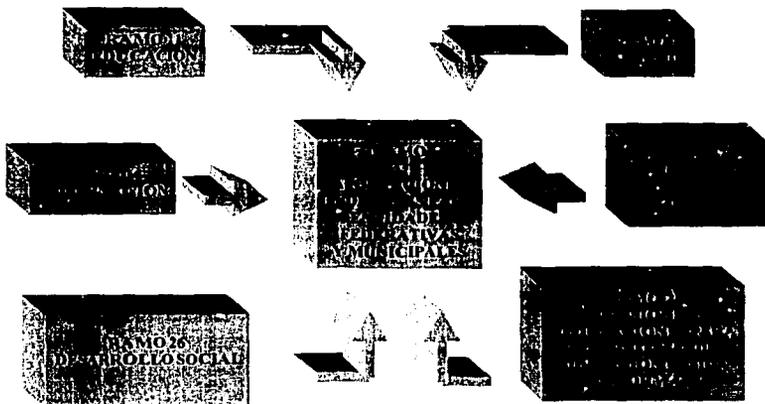


En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, dentro del marco que favoreció el llamado nuevo federalismo, se institucionalizó la figura de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios.

De esta forma, en el año de 1997 se realizaron diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, destacando dentro de estos aspectos la incorporación del capítulo V denominado "De los fondos de Aportaciones Federales", particularmente en el artículo 25 del ordenamiento legal citado.

El Ramo 33 surge de la conjunción de algunos de los programas asociados con los Ramos 4 "Gobernación", 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Pública", 12 "Salud", 25 "Previsiones Salariales y económicas, 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal", y 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza".

### INTEGRACION DEL RAMO 33



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El Ramo 33 "Aportaciones Federales a Estados Y Municipios" contempla los siguientes fondos:

- 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.**
- 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.**
- 3. Fondo para la Infraestructura Social.**
- 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**
- 5. Fondo de Aportaciones Múltiples**

A partir de 1999 con las adiciones al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, se crea dos fondos más:

- 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.**
- 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

La transferencia de estos recursos, a diferencia de las participaciones tienen un **DESTINO ESPECÍFICO** para otorgar a la ciudadanía la provisión de los servicios ligados a estos recursos, así como una asignación clara de las responsabilidades para cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de dichas aportaciones.



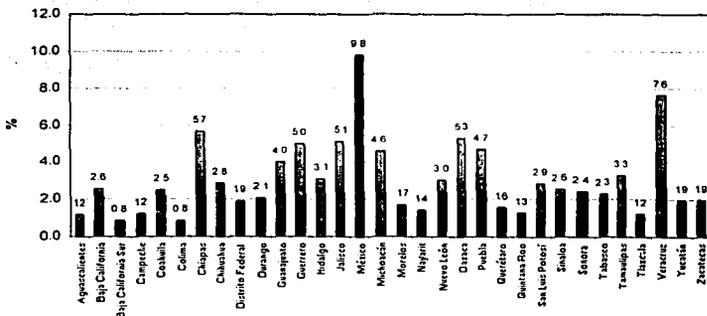
**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

Para el año 2003 los recursos asignados al ramo 33 ascienden a 234 mil 618.38 millones de pesos, que representan el 52% de los recursos federalizados para este año.

Las entidades federativas más beneficiadas son el Estado de México con el 9.8% del total del Ramo 33, Veracruz con el 7.6%, Chiapas con el 5.7%, Oaxaca con el 5.3% y Jalisco con el 5.1%. Estas cinco entidades concentran el 32.5% del total de los recursos asignados a través del Ramo 33.

Por el contrario, las entidades menos beneficiadas son Baja California Sur y Colima con el 0.8%, Aguascalientes, Campeche y Tlaxcala con el 1.2% y Quintana Roo con el 1.3%.

**RAMO 33 PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003. y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**RAMO 33 FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS  
CONSOLIDADO 1998-2003  
(Millones de Pesos Corrientes)**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>TOTAL</b>	<b>114,700.9</b>	<b>152,062.8</b>	<b>181,609.0</b>	<b>199,578.2</b>	<b>218,673.0</b>	<b>234,618.8</b>
Aguascalientes	1,500.8	1,937.0	2,230.1	2,426.9	2,673.8	2,757.2
Baja California	2,982.1	3,952.1	4,883.3	5,309.9	5,536.9	6,017.3
Baja California Sur	1,122.7	1,393.0	1,671.0	1,783.6	1,859.1	1,962.5
Campeche	1,519.7	1,991.8	2,314.5	2,491.0	2,696.8	2,806.1
Coahuila	3,044.3	3,999.7	4,798.7	5,124.7	5,534.9	5,790.7
Colima	1,059.1	1,328.1	1,663.5	1,687.2	1,896.6	1,961.2
Chiapas	6,306.0	8,358.6	10,116.7	11,010.4	12,618.7	13,289.5
Chihuahua	3,421.9	4,477.3	5,307.6	5,657.0	6,363.1	6,664.2
Distrito Federal	2,075.2	2,065.7	2,361.0	4,202.6	4,405.1	4,431.1
Durango	2,586.0	3,355.2	3,900.8	4,165.3	4,603.0	4,821.9
Guanajuato	4,601.2	6,238.4	7,494.0	8,098.7	9,005.0	9,407.6
Guerrero	5,814.4	7,705.4	9,283.8	10,071.1	11,091.4	11,737.6
Hidalgo	3,690.8	4,800.6	5,652.4	6,093.5	6,788.8	7,226.5
Jalisco	6,034.8	8,097.2	9,770.3	10,673.2	11,470.5	12,068.6
México	10,244.3	14,813.8	18,161.1	19,890.8	21,163.0	23,041.3
Michoacán	5,487.3	7,205.2	8,571.9	9,306.7	10,246.7	10,728.4
Morelos	2,131.0	2,767.5	3,218.1	3,497.5	3,948.7	4,063.9
Nayarit	1,741.0	2,222.8	2,636.0	2,822.2	3,162.8	3,270.4
Nuevo León	3,857.4	5,068.1	5,878.0	6,361.2	6,644.1	7,110.2
Oaxaca	5,640.3	7,489.3	9,104.2	10,129.7	11,644.7	12,442.3
Puebla	5,156.2	6,989.6	8,421.0	9,348.1	10,410.6	11,070.1
Querétaro	1,907.2	2,537.3	2,951.0	3,230.3	3,618.7	3,759.6
Quintana Roo	1,463.7	1,905.7	2,267.5	2,504.5	2,798.0	2,968.2
San Luis Potosí	3,465.2	4,545.8	5,351.1	5,808.3	6,459.1	6,784.0
Sinaloa	3,054.1	4,018.4	4,787.6	5,151.8	5,747.2	5,997.3
Sonora	2,972.0	3,986.6	4,718.9	5,021.7	5,451.1	5,683.0
Tabasco	2,793.0	3,728.0	4,338.7	4,708.3	5,245.0	5,477.9
Tamaulipas	3,948.5	5,174.5	5,674.2	6,705.9	7,374.8	7,651.0
Tlaxcala	1,547.8	1,985.4	2,874.4	2,519.3	2,781.2	2,897.0
Veracruz	8,891.9	11,825.2	14,049.2	15,209.2	16,851.9	17,849.1
Yucatán	2,318.3	3,080.1	3,664.8	4,018.0	4,306.0	4,510.5
Zacatecas	2,322.7	3,009.4	3,493.6	3,787.2	4,275.8	4,513.2

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



En los siguientes apartados se describirá cada uno de los fondos que componen el Ramo 33 para conocer los criterios de asignación y el destino específico de los recursos que allí se presupuestan, así como la evolución de estos.

### **1.- FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL.**

Mediante este fondo, los Estados y el Distrito Federal reciben los recursos económicos complementarios, los cuales se aplicarán básicamente a la nómina de maestros y al gasto de inversión para el mantenimiento de escuelas, a fin de cumplir con las atribuciones que se les asigna en materia educativa tanto en el artículo 13 y 16 de la Ley General de Educación.

Al respecto, cabe recordar que la descentralización del sector educativo se deriva del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Poder Ejecutivo, los gobiernos de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como con los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con cada uno de los estados de la Federación.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los siguientes elementos:

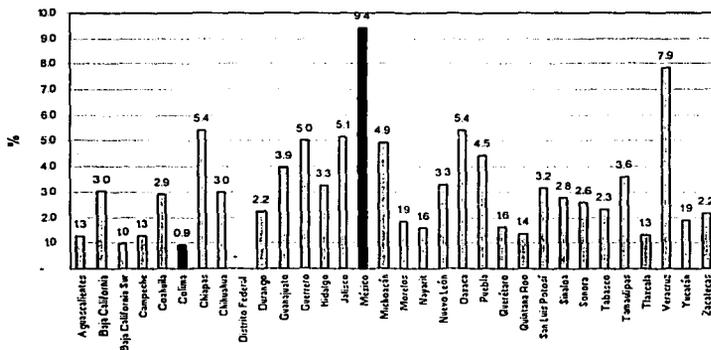
- 1.- El Registro de Escuelas y Plantilla de Personal.
- 2.- Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior.



**“Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma”**

A este fondo en el 2003 se le asignaron 145 mil 446 millones de pesos, de los cuales fueron distribuidos principalmente en el Estado de México con un 9.4%, Veracruz con el 7.9 % del total de este fondo, Chiapas y Oaxaca con 5.4% y Jalisco con el 5.1% del total. Sin embargo, las entidades cuyo participación dentro del total de este fondo es menor son: Colima con el 0.9%, Baja California Sur con el 1.0%, Aguascalientes, Campeche y Tlaxcala con el 1.3% del total. Sin lugar a dudas, el peso de la población y el rezago educativo influyeron para que entidades como México y Veracruz concentraran en el 2003 el 17.3% del total de este fondo.

**FAEB: PARTICIPACION DENTRO DEL TOTAL  
POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D O F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)  
POR ENTIDAD FED. 1998 - 2003  
(Millones de Pesos Corrientes)**

Entidad Federativa	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>TOTAL</b>	79 997.9	97,417.2	115,263.7	121,511.6	134,848.5	145,446.0
Aguascalientes	1 053.4	1,279.5	1,484.3	1,567.7	1,742.2	1,852.5
Baja California	2 305.0	2,730.7	3,455.8	3,727.3	3,662.2	4,401.2
Baja California Sur	746.0	899.1	1,145.0	1,204.6	1,301.1	1,419.6
Campeche	1 025.8	1,255.6	1,465.8	1,545.6	1,727.7	1,828.4
Coahuila	2 356.5	2,848.4	3,413.6	3,592.2	3,890.5	4,218.6
Colima	685.7	830.5	1,052.6	1,098.2	1,216.0	1,315.0
Chiapas	4 376.0	5,325.9	6,294.8	6,590.1	7,389.5	7,884.4
Chihuahua	2 527.9	3,008.7	3,515.8	3,644.7	4,081.2	4,374.6
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
Durango	1 881.6	2,253.1	2,624.3	2,710.2	3,035.5	3,241.1
Guanajuato	3 178.7	3,866.5	4,507.1	4,760.3	5,395.9	5,743.5
Guerrero	3 973.5	4,875.5	5,713.7	6,040.8	6,816.6	7,285.6
Hidalgo	2 665.1	3,186.2	3,707.9	3,923.6	4,430.3	4,753.8
Jalisco	4 179.2	5,062.0	5,978.1	6,218.3	6,932.2	7,465.9
México	6 939.6	9,104.6	11,064.1	11,598.1	12,249.5	13,724.3
Michoacán	4 058.4	4,853.2	5,685.6	6,017.5	6,747.8	7,162.7
Morelos	1 531.0	1,854.1	2,168.1	2,293.6	2,595.7	2,719.9
Nayarit	1 249.4	1,527.2	1,834.2	1,916.0	2,139.3	2,275.6
Nuevo León	2 817.4	3,335.6	3,856.1	4,074.4	4,306.8	4,837.4
Oaxaca	3 986.5	4,885.5	5,890.1	6,425.4	7,227.5	7,850.2
Puebla	3 499.9	4,239.7	5,014.9	5,391.9	6,001.8	6,489.3
Querétaro	1 303.5	1,583.7	1,851.7	1,960.2	2,214.3	2,348.5
Quintana Roo	1,008.8	1,221.7	1,485.1	1,576.8	1,800.2	1,975.5
San Luis Potosí	2 591.5	3,134.4	3,631.3	3,838.3	4,321.9	4,596.6
Sinaloa	2 234.6	2,713.4	3,209.1	3,351.0	3,779.7	4,013.4
Sonora	2,131.3	2,570.4	3,030.2	3,154.1	3,506.9	3,771.0
Tabasco	1 900.9	2,313.0	2,681.0	2,836.0	3,185.8	3,394.3
Tamaulipas	2 933.2	3,510.3	4,191.4	4,425.4	4,918.5	5,268.8
Tlaxcala	1 078.2	1,294.7	1,542.4	1,601.5	1,788.5	1,914.6
Veracruz	6 541.9	7,882.3	9,121.8	9,550.3	10,744.4	11,420.0
Yucatán	1,518.3	1,849.0	2,187.5	2,314.6	2,585.4	2,751.5
Zacatecas	1,718.2	2,062.7	2,416.3	2,562.6	2,913.4	3,148.3

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



## **2.- FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD**

La descentralización de los servicios de salud comprendió la transferencia de los bienes necesarios a los estados, con el propósito de revertir el centralismo y lograr una atención inmediata a los necesitados. La transferencia de funciones no implica que el Gobierno Federal desatienda la materia, sino que fortalece su acción como instancia normativa, así como de Planeación y Evaluación.

El antecedente de estas acciones lo encontramos en el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que fue suscrito por el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, el 20 de agosto de 1996, mediante el cual los estados y el Distrito Federal recibieron los apoyos económicos, que se aplicarían al pago de los salarios del personal médico para ejercer las atribuciones que les correspondan de acuerdo con la Ley General de Salud en lo que se refiere a los artículos 3, 13 y 18. El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinan a partir de los siguientes elementos:

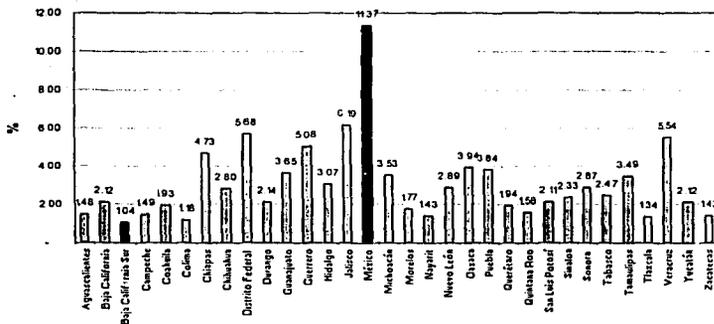
- 1.- Por el inventario de infraestructura médica y las platillas de personal.
- 2.- El gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestales que en el transcurso de ese ejercicio se hubieran autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.
- 3.- El gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

Para el año 2003 fueron asignados recursos a las entidades federativas por un monto de 31 mil 613.4 millones de pesos que representan 6.9 % de los recursos federalizados. De este presupuesto, el Estado de México recibirá por este concepto 3 mil 595 millones de pesos que representan el 11.37% del total, colocándose en la primera posición dentro de las entidades que mas recursos reciben por este concepto. Asimismo entidades como Jalisco, Distrito Federal, Veracruz y Guerrero participan con el 6.19%, 5.6%, 5.5% y 5.08% respectivamente. Por el contrario, estado como Baja California Sur, Colima, Tlaxcala y Zacatecas participan tan solo con el 1.04%, 1.18%, 1.34% y 1.43% respectivamente.

**FASSA: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL  
POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D O F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



**FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)  
POR ENTIDAD FEDERATIVA 1998 - 2003  
(Millones de Pesos corrientes)**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>TOTAL</b>	13,846.4	18,190.1	22,832.4	25,144.7	26,758.8	31,613.4
Aguascalientes	205.7	278.3	345.9	396.9	427.8	466.4
Baja California	325.2	402.8	517.7	555.1	533.2	668.7
Baja California Sur	214.3	211.3	259.7	282.3	301.2	328.4
Campeche	211.4	275.6	348.7	383.3	408.1	470.5
Coahuila	288.6	363.0	447.3	509.6	542.0	609.0
Colima	190.0	228.9	350.9	292.1	343.6	372.7
Chiapas	697.1	856.2	1,137.5	1,202.3	1,236.2	1,496.1
Chihuahua	362.5	481.8	611.2	692.0	740.2	885.6
Distrito Federal	899.4	1,158.9	1,338.2	1,485.2	1,612.5	1,796.9
Durango	300.9	386.3	475.2	537.5	589.6	677.5
Guanajuato	515.5	674.2	872.8	934.5	998.8	1,154.4
Guerrero	724.8	942.3	1,232.7	1,280.8	1,300.7	1,607.2
Hidalgo	384.7	508.5	630.2	686.0	790.0	971.3
Jalisco	835.0	1,137.1	1,480.8	1,692.8	1,755.4	1,957.2
México	1,534.9	2,180.6	2,696.5	3,029.8	3,075.6	3,595.5
Michoacán	500.4	667.0	813.1	899.3	969.0	1,117.5
Morelos	269.6	342.8	420.8	468.5	499.1	558.1
Nayarit	208.5	264.2	338.3	369.9	403.5	453.0
Nuevo León	453.5	569.4	686.6	773.0	815.8	913.3
Oaxaca	534.7	698.4	889.0	947.5	996.8	1,246.4
Puebla	464.3	607.9	749.0	844.2	911.9	1,214.0
Querétaro	241.7	327.6	420.1	458.7	536.5	613.5
Quintana Roo	210.8	289.5	372.4	427.7	435.2	498.5
San Luis Potosí	280.5	385.5	467.8	530.5	550.7	666.4
Sinaloa	345.3	430.8	542.6	611.3	629.6	737.8
Sonora	432.3	543.1	654.4	774.8	788.9	906.1
Tabasco	376.6	520.6	602.8	652.3	697.5	779.4
Tamaulipas	501.0	668.3	313.7	926.1	1,010.5	1,104.2
Tlaxcala	179.2	235.3	838.5	347.5	386.7	422.4
Veracruz	650.6	899.3	1,157.6	1,251.9	1,390.7	1,750.8
Yucatán	303.4	397.1	496.1	543.6	572.5	671.7
Zacatecas	204.0	266.5	324.3	347.7	394.2	452.8

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



### **3.- FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

En éste se incluyen el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, cuyo monto total equivale, sólo para efectos de referencia, al 2.5 % de la recaudación federal participable, de los cuales el 0.303% corresponde al Fondo de Infraestructura Social Estatal y el restante 2.197% al de Infraestructura Social Municipal.

Como se establece en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, estos recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema.

Además, con el propósito de dar transparencia al ejercicio de estos recursos, los estados y municipios deberán informar a la población sobre los montos que reciban, el destino y costo de las obras que realicen, su ubicación y los habitantes beneficiados.

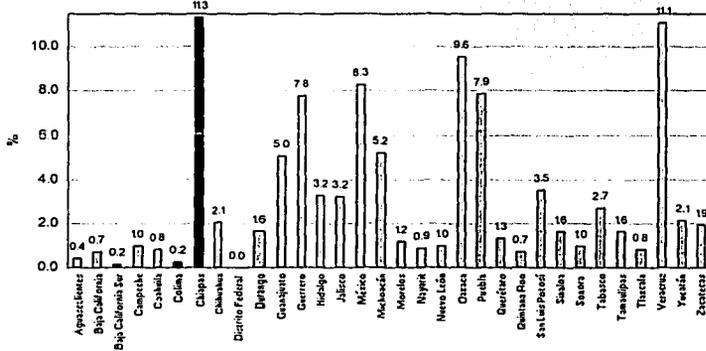
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destinarán a los siguientes rubros: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

En el 2003, a este fondo se le asignaron 22 mil 332.7 millones de pesos que representan 4.95% del total de los recursos federalizados, de los cuáles a Chiapas, Veracruz, Oaxaca y México les asignaron el 11.3%, 11.1%, 9.6% y 8.3% respectivamente, lo que significa que estas cuatro entidades concentraron el 31.3 por ciento del total del fondo de aportaciones para la infraestructura social.



Por el contrario las entidades que menor participación tienen dentro del total de los recursos asignados son Colima y Baja California Sur con el 0.2%, Aguascalientes con el 0.45%, Baja California y Quintana Roo con el 0.7%.

FAIS: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)  
POR ENTIDAD FEDERATIVA CONSOLIDADO 1998-2003  
(Millones de Pesos Corrientes)**

ENTIDAD FEDERATIVA	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>TOTAL</b>	<b>10,403.4</b>	<b>13,933.6</b>	<b>15,989.7</b>	<b>19,064.1</b>	<b>21,783.9</b>	<b>22,332.7</b>
Aguascalientes	122.0	109.8	64.5	77.0	81.2	85.6
Baja California	122.9	126.9	87.3	104.1	100.9	164.3
Baja California Sur	101.1	76.6	20.5	24.4	33.6	34.6
Campeche	175.6	195.1	177.8	212.0	208.8	216.2
Coahuila	164.7	177.8	154.9	184.6	174.0	182.5
Colima	108.4	88.3	36.0	43.0	52.5	55.2
Chiapas	803.7	1,193.8	1,504.7	1,794.0	2,506.7	2,534.0
Chihuahua	221.1	267.4	274.0	326.6	452.9	458.0
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
Durango	214.9	257.5	260.8	310.9	357.7	363.6
Guanajuato	493.4	700.4	849.1	1,012.4	1,100.4	1,125.1
Guerrero	736.1	1,088.3	1,361.8	1,623.7	1,720.2	1,736.0
Hidalgo	356.0	481.9	558.9	666.4	702.3	725.2
Jalisco	391.6	538.6	634.3	756.2	695.3	716.1
México	696.9	1,024.0	1,278.0	1,524.9	1,780.1	1,853.6
Michoacán	522.6	746.9	910.9	1,086.0	1,134.6	1,162.6
Morelos	162.6	174.3	150.2	179.1	247.8	259.2
Nayarit	152.8	158.9	129.8	154.8	104.6	190.1
Nuevo León	210.5	250.6	251.5	299.9	208.8	216.3
Oaxaca	699.2	1,027.6	1,283.9	1,530.8	2,122.5	2,139.3
Puebla	696.0	1,022.6	1,277.2	1,522.8	1,705.6	1,756.1
Querétaro	203.6	239.5	236.8	282.3	293.4	301.2
Quintana Roo	144.4	145.4	112.0	133.4	153.7	158.8
San Luis Potosí	352.3	475.9	551.0	656.9	761.9	783.2
Sinaloa	197.2	229.5	223.5	266.5	352.2	366.7
Sonora	164.4	177.2	154.0	183.6	208.6	217.7
Tabasco	274.4	352.2	386.5	460.9	582.2	600.5
Tamaulipas	231.6	284.1	296.1	353.0	353.3	367.3
Tlaxcala	157.7	166.6	140.0	166.9	178.6	187.8
Veracruz	979.9	1,474.0	1,876.9	2,237.8	2,394.9	2,471.3
Yucatán	297.2	388.4	434.7	518.3	454.2	475.6
Zacatecas	238.7	295.5	311.1	370.9	420.4	428.8

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.



#### **4.- FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.**

Este de determina con base en el 2.35% de la recaudación federal participable, de conformidad con lo establecido en el Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal y se entera mensualmente por partes iguales a los municipios, a través de los estados.

Al Distrito Federal y a sus demarcaciones Territoriales, los fondos les son entregados en la misma forma que el resto de los Estados y Municipio, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, para efectos de referencia.

Los recursos de estos fondos se destinan exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de la necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuye los recursos de este fondo en proporción directa con el número de habitantes de cada entidad federativa, con base en la información del INEGI. Los estados a su vez distribuyen los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere con los Estados, es decir el número de habitantes.

Para el caso del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales la asignación se realizará de la siguiente manera: el 75% será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI.

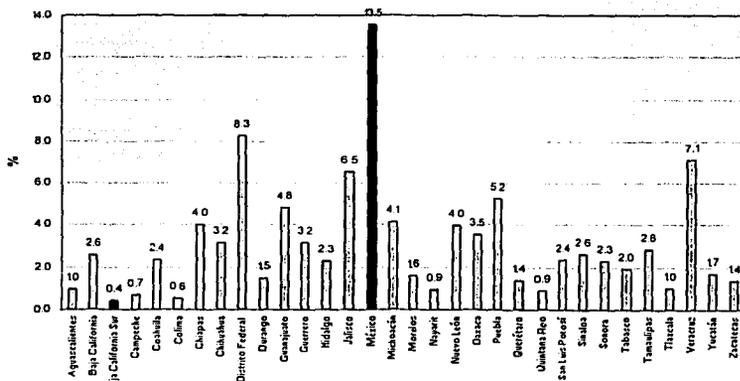


**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

Con respecto al monto asignado a este fondo para el 2003, le fueron presupuestados recursos por 22 mil 889.2 millones de pesos, las Entidades Federativas que concentran un mayor porcentaje del total del fondo son el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Jalisco con el 13.5%, 8.3%, 7.1% y 6.5% respectivamente.

Por el contrario las entidades que recibirán menor porcentaje de recursos de este fondo son Baja California Sur con el 0.4%, Colima con el 0.6%, Campeche con el 0.7% y Quintana Roo con el 0.9%.

**FORTAMUN -DF: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR ENTIDAD  
FEDERATIVA EN EL 2003**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS  
Y LAS DEMARCACIONES DEL D.F. (FORTAMUN - DF)**

1998 - 2003

(Millones de Pesos Corrientes)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>FEDERATIVA</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,732.1</b>	<b>13,097.6</b>	<b>15,030.3</b>	<b>19,539.1</b>	<b>22,326.7</b>	<b>22,889.2</b>
Aguascalientes	63.7	130.7	155.0	190.0	217.0	223.0
Baja California	156.0	334.6	384.0	502.2	573.1	587.5
Baja California Sur	27.7	59.5	68.3	85.5	97.7	100.2
Campeche	47.5	101.8	116.8	139.2	159.1	163.1
Coahuila	160.5	344.4	395.2	463.5	529.5	542.8
Colima	36.0	77.3	88.7	109.1	125.0	128.2
Chiapas	264.7	568.0	651.8	791.4	903.3	926.1
Chihuahua	206.3	442.6	507.9	615.3	703.4	721.1
Distrito Federal	626.9	-	-	1,618.9	1,849.9	1,896.5
Durango	105.7	226.8	260.3	291.9	333.8	342.2
Guanajuato	325.4	698.1	801.2	940.1	1,074.3	1,101.4
Guerrero	215.4	462.1	530.3	620.8	709.5	727.4
Hidalgo	156.0	334.7	384.1	450.5	515.1	528.0
Jalisco	442.5	949.2	1,089.3	1,276.1	1,456.5	1,493.2
México	864.6	1,854.9	2,128.7	2,641.2	3,017.4	3,093.4
Michoacán	285.9	613.2	703.7	803.3	918.3	941.4
Morelos	106.5	228.6	262.3	313.5	358.3	367.4
Nayarit	66.2	142.1	163.0	185.7	212.0	217.3
Nuevo León	262.2	562.5	645.5	772.4	883.4	905.6
Oaxaca	238.5	511.6	587.0	692.9	792.3	812.2
Puebla	341.5	732.7	840.8	1,023.6	1,169.6	1,199.1
Querétaro	92.4	198.1	227.3	263.0	323.5	321.7
Quintana Roo	52.0	111.5	127.9	176.4	201.6	206.7
San Luis Potosí	162.5	348.7	400.1	463.6	529.8	543.1
Sinaloa	179.1	384.3	441.0	511.7	584.5	599.2
Sonora	154.0	330.4	379.2	446.8	510.8	523.6
Tabasco	129.2	277.1	317.9	381.4	435.9	446.8
Tamaulipas	186.6	400.4	459.5	554.6	664.3	650.3
Tlaxcala	65.3	140.0	160.7	194.2	221.8	227.4
Veracruz	497.6	1,067.4	1,224.9	1,393.1	1,591.8	1,631.9
Yucatán	115.0	246.6	283.0	334.2	382.0	391.7
Zacatecas	98.7	211.7	243.0	272.8	311.9	319.7

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## 5.- FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

El Fondo de Aportaciones Múltiples (**FAM**) se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.

A través de este fondo se canalizan recursos a las entidades federativas para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

### ***Infraestructura Educativa.***

Los recursos se destinan al mantenimiento y ampliación de espacios de educación básica y superior, así como la modernización y construcción de aulas, laboratorios y anexos en los planteles educativos. Los montos para cada una de las entidades federativas se determinan por los siguientes indicadores: Necesidades de equipamiento y rehabilitación de infraestructura física en: jardín de niños (urbano, indígena y rural), escuelas de educación especial, albergues, centros de Desarrollo Infantil, secundarias generales, telesecundarias y secundarias técnicas, y Universidades públicas estatales.

### ***Asistencia Social***

Los recursos de este rubro se ejecutan a través del Programa de Desayunos Escolares, que tiene una cobertura aproximadamente de 4.6 millones de desayunos diarios. Adicionalmente se canalizan recursos para el Programa de Asistencia Social Alimentaria.

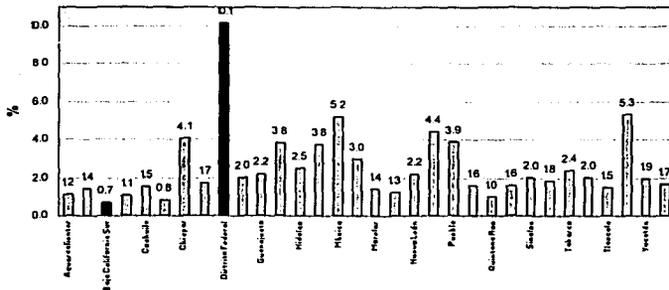


La distribución de este rubro obedece a los siguientes criterios: Cobertura diaria de desayunos escolares; Número de familias beneficiadas en los programas de apoyo alimentario y asistencia social.

Si bien este Fondo es uno de los que recibe un porcentaje muy pequeño, ataca dos de los principales rubros que son indispensables para el desarrollo social del país: las necesidades en infraestructura educativa y la asistencia social.

Para el 2003, a este fondo le asignaron 7 mil 271.5 millones de pesos que representan el 1.61% del total de los recursos federalizados para este año, de los cuales el 10.1% fue asignado al Distrito Federal, el 5.35% a Veracruz, 5.2% al Estado de México y a Oaxaca el 4.4%. Por el contrario las entidades que recibieron menos recursos de este fondo son Baja California Sur con el 0.7%, Colima con el 0.8%, Quintana Roo con el 1.0%, y Morelos con el 1.4%.

FAM: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR  
ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)**

**POR ENTIDAD FEDERATIVA 1998 - 2003**

(Millones de Pesos Corrientes)

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>TOTAL</b>	3,721.1	4,558.0	5,227.4	6,207.3	7,092.8	7,271.5
Aguascalientes	56.0	65.7	73.6	77.5	118.6	83.9
Baja California	62.2	83.4	105.2	93.1	141.0	105.2
Baja California Sur	33.6	40.3	45.0	48.7	50.8	51.3
Campeche	59.4	72.4	83.1	74.4	94.4	80.4
Coahuila	74.0	123.4	143.1	100.8	190.3	111.2
Colima	39.0	47.8	54.7	54.8	87.5	59.3
Chiapas	164.5	204.6	234.9	259.0	301.3	296.1
Chihuahua	104.1	119.5	153.5	114.7	188.6	125.9
Distrito Federal	548.9	581.8	651.2	700.9	737.7	737.7
Durango	82.9	106.9	120.7	134.9	163.6	146.6
Guanajuato	88.2	119.4	158.3	136.9	212.4	162.6
Guerrero	164.6	196.5	224.3	247.9	287.7	276.2
Hidalgo	129.0	165.6	203.9	172.3	226.6	184.4
Jalisco	186.5	203.9	246.5	244.9	337.2	274.4
México	208.3	256.6	291.6	321.4	417.4	376.8
Michoacán	120.0	144.4	178.3	190.5	255.5	216.7
Morelos	61.3	74.4	84.2	96.6	143.5	105.3
Nayarit	64.1	66.0	74.1	85.1	134.5	92.1
Nuevo León	113.8	147.3	158.6	146.3	228.9	161.8
Oaxaca	181.4	226.3	255.7	288.5	328.1	319.6
Puebla	154.5	204.3	252.1	243.6	387.7	283.3
Querétaro	66.0	101.9	98.5	106.9	152.6	117.2
Quintana Roo	47.7	60.1	61.6	66.3	110.9	72.1
San Luis Potosí	78.4	85.2	101.5	102.5	137.5	116.8
Sinaloa	97.9	114.0	126.9	136.2	167.2	148.8
Sonora	90.0	140.9	153.5	124.8	188.3	134.4
Tabasco	111.9	135.8	152.5	159.5	189.1	172.9
Tamaulipas	96.1	112.9	125.6	132.9	243.3	147.4
Tlaxcala	67.4	83.8	100.2	103.8	130.1	106.7
Veracruz	221.9	266.0	297.8	337.3	397.6	385.3
Yucatán	84.4	102.7	114.6	128.4	181.9	141.7
Zacatecas	63.1	104.2	103.1	113.4	141.0	120.3
<b>No distribuido</b>				862.3	979.5	1,359.2

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **6.- FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS**

Los recursos correspondientes a este fondo se encontraban inicialmente en el Ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se transfirieron a los estados conforme se firmaron los convenios de descentralización respectivos con cada entidad.

El FAETA es el mecanismo mediante el cual la Federación otorga a las entidades federativas y al Distrito Federal, los recursos económicos complementarios para brindar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.

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

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FAETA se determina atendiendo los siguientes criterios:

- Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal.
- Los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio o periodo anterior.
- En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación y distribución del FAETA considera las prioridades específicas y las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

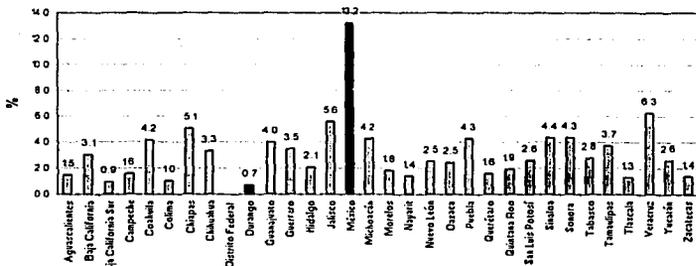


Este Fondo constituye una ventaja, ya que es más eficiente administrar los recursos económicos a nivel estatal y municipal que desde el ámbito federal, debido a que cada localidad conoce mejor las distintas necesidades que debe satisfacer.

Para el 2003 a este fondo se le asignaron 3 mil 016 millones de pesos que representan el 0.67% del gasto federalizado para este año, de los cuales al Estado de México le asignaron el 13.2 por ciento, a Veracruz el 6.3%, Jalisco el 5.1% y Chiapas el 5.1%.

Mientras que las entidades que menor proporción de recursos recibirán serán Durango con el 0.7%, Baja California Sur con el 0.9%, Colima con el 1.0% y Tlaxcala con el 1.3%.

**FAETA: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



FONDO DE APOR. PARA LA EDUC. TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)  
CONSOLIDADO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1999 -2003

(Millones de Pesos Corrientes)

ENTIDAD FEDERATIVA	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	0.0	151.3	2,051.6	2,589.9	2,862.2	3,016.1
Aguascalientes	-	2.0	30.8	36.4	40.9	45.7
Baja California	-	5.1	61.3	79.1	87.9	92.4
Baja California Sur	-	1.2	17.5	21.8	25.3	28.3
Campeche	-	1.3	31.8	43.1	45.9	47.4
Coahuila	-	6.9	96.4	115.2	121.9	126.6
Colima	-	1.3	21.3	25.9	29.0	30.9
Chiapas	-	7.4	72.1	134.9	147.5	152.9
Chihuahua	-	4.1	72.8	82.6	94.2	99.1
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
Durango	-	1.4	25.0	39.4	49.5	20.9
Guanajuato	-	4.8	115.0	103.8	113.4	120.2
Guerrero	-	2.7	67.0	82.4	101.3	105.3
Hidalgo	-	1.8	35.7	54.4	59.9	63.7
Jalisco	-	6.4	111.3	140.7	151.2	167.8
México	-	33.1	301.4	343.2	374.0	397.8
Michoacán	-	7.4	87.1	108.9	121.0	127.5
Morelos	-	3.3	35.7	43.6	47.4	54.0
Nayarit	-	1.4	23.9	36.9	40.9	42.3
Nuevo León	-	10.0	64.2	68.4	71.5	75.8
Oaxaca	-	-	30.8	64.2	73.8	74.6
Puebla	-	5.6	96.5	113.9	122.7	128.3
Querétaro	-	1.5	24.4	38.0	45.6	47.5
Quintana Roo	-	2.5	37.6	44.7	50.2	56.6
San Luis Potosí	-	4.7	55.0	65.7	75.2	78.0
Sinaloa	-	8.7	90.3	109.7	125.4	131.3
Sonora	-	10.2	92.6	111.2	123.2	130.1
Tabasco	-	2.8	59.5	70.5	80.4	84.0
Tamaulipas	-	6.8	77.6	96.6	107.3	113.1
Tlaxcala	-	-	22.7	32.9	36.7	38.2
Veracruz	-	-	122.4	169.8	182.2	189.8
Yucatán	-	5.8	50.3	68.8	75.0	78.4
Zacatecas	-	1.1	21.6	35.0	42.1	43.2

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **7.- FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL.**

El FASP fue creado durante 1998 y entró en vigor a partir de 1999. Anteriormente, los recursos para seguridad pública eran transferidos a los estados a través del Ramo de la Secretaría de Gobernación.

Su aplicación se realiza de acuerdo con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los criterios empleados en la distribución de los recursos a las entidades federativas son:

- Población de la entidad federativa y del Distrito Federal
- Índice de ocupación penitenciaria
- Tasa de Crecimiento anual de indiciados y sentenciados
- El avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura necesaria vinculada con las actividades de seguridad pública.

De acuerdo con el Programa Nacional de Seguridad Pública los ejes fundamentales a los que se destinan los recursos de este fondo son:

- **Profesionalización:** que consiste en la capacitación, actualización y evaluación de policías preventivos y judiciales, agentes del Ministerio Público, peritos y custodios.



- **Cobertura y capacidad de respuesta:** que se refiere a las acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno, desde mejoras en sueldos y prestaciones hasta la realización de diversos operativos.
- **Equipamiento, tecnología e infraestructura**
- **Instancias de coordinación:** que persigue la mayor integración de Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública a través de reuniones regionales.
- **Participación de la comunidad:** que fomenta la colaboración activa de la sociedad civil para la prevención del delito.

Aunque la creación del FASP ha constituido un avance en el tema de la seguridad pública, representa un primer paso para fortalecer a los gobiernos locales en este ámbito. Si bien es cierto que el aumento resultante en la capacidad de los estados y municipios en la administración de tales recursos permite una mayor eficiencia, no deben descuidarse los esfuerzos de coordinación entre los estados y municipios con respecto a la Federación.

En el 2003 le asignaron a este fondo 2 mil 500 millones de pesos, registrando una reducción considerable en comparación con el 2002, ya que se distribuyeron 3 mil millones de pesos en el 2002. Este monto representa el 0.55 por ciento del gasto federalizado para este año.

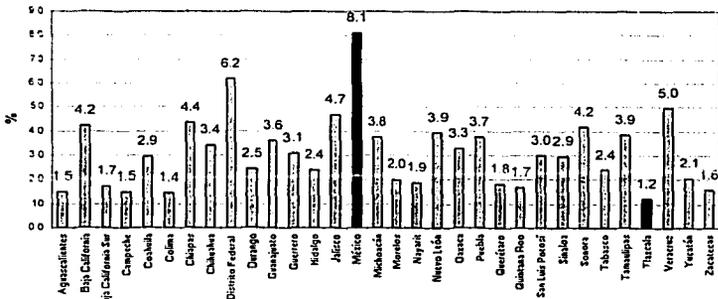
Las entidades que recibirán un mayor porcentaje de este fondo son el Estado de México con el 8.1%, Distrito Federal con el 6.2%, Veracruz con el 5.0% y Jalisco con el 4.7%.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

Por el contrario las entidades que recibieron un monto inferior con Tlaxcala con el 1.2%, Colima con el 1.4%, Campeche y Aguascalientes con el 1.5% y Zacatecas con el 1.6%.

**FASP: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL POR  
ENTIDAD FEDERATIVA EN EL 2003**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA  
DE LAS ENTIDADES Y EL DF(FASP) 1999-2003**

Millones de Pesos Corrientes)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>FEDERATIVA</b>						
TOTAL	0.0	4,715.0	5,213.9	5,521.6	3,000.0	2,500.0
Aguascalientes	-	65.0	74.1	81.1	45.5	37.6
Baja California	-	207.6	227.0	239.0	122.8	105.5
Baja California Sur	-	105.0	115.0	116.4	49.4	43.4
Campeche	-	90.0	90.5	93.4	52.7	37.8
Coahuila	-	135.8	148.2	158.8	86.7	73.3
Colima	-	54.0	59.3	64.1	42.9	36.0
Chiapas	-	202.7	220.9	238.7	134.1	109.5
Chihuahua	-	153.2	172.4	181.1	102.5	85.0
Distrito Federal	-	325.0	371.6	397.5	205.0	154.3
Durango	-	123.2	134.5	140.4	73.3	61.3
Guanajuato	-	175.0	192.5	210.7	109.7	90.6
Guerrero	-	140.0	154.0	164.7	95.3	77.8
Hidalgo	-	121.9	131.7	140.5	64.6	59.4
Jalisco	-	200.0	230.0	244.2	142.6	116.7
México	-	360.0	399.8	432.3	249.0	202.4
Michoacán	-	173.1	193.2	201.1	100.6	94.2
Morelos	-	90.0	96.8	102.7	57.0	50.9
Nayarit	-	63.0	72.7	73.7	48.0	46.4
Nuevo León	-	192.7	215.5	228.7	129.0	98.6
Oaxaca	-	149.9	167.7	180.4	103.7	81.5
Puebla	-	176.8	190.5	208.0	111.2	93.3
Querétaro	-	85.0	92.2	101.2	52.7	45.6
Quintana Roo	-	65.0	70.9	79.2	46.3	42.8
San Luis Potosí	-	131.4	144.4	150.8	82.7	74.7
Sinaloa	-	137.7	154.2	165.4	88.7	73.3
Sonora	-	214.4	255.0	226.3	124.4	104.5
Tabasco	-	126.5	138.5	147.8	74.3	60.3
Tamaulipas	-	191.7	210.3	217.2	107.5	96.5
Tlaxcala	-	65.0	69.9	72.5	38.7	30.8
Veracruz	-	236.2	247.8	269.0	150.5	124.5
Yucatán	-	90.5	98.6	110.0	55.0	51.3
Zacatecas	-	67.7	74.2	84.7	53.0	40.3

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003, y Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. 31 Enero 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



### **3.1.4 PROGRAMA DE APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS – PAFEF (RAMO 39)**

Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Apoyos para el fortalecimiento de las Entidades Federativas son transferencias que se otorgan a las entidades federativas y cuyo destino es:

1.- Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal adeudo. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

2.- Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola.

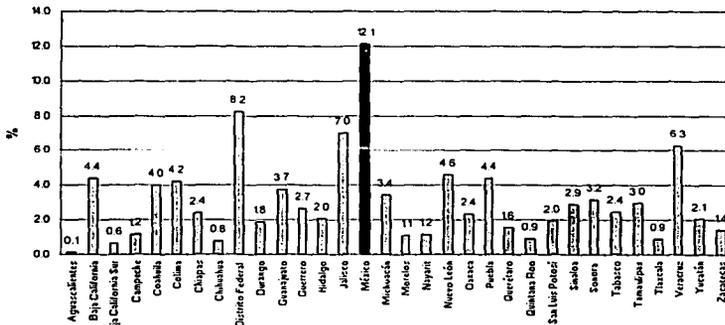
Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.

En el 2003 a este programa le fueron asignados 17 mil millones de pesos que representan el 3.77 por ciento del Gasto Federalizado en este año. Las entidades federativas que más se beneficiaron con este programa son el Estado de México con el 12.1% del total, el Distrito Federal con el 8.2%, Jalisco con el 7.0%, Veracruz con el 6.3% y Nuevo León con el 4.6%.



Por el contrario las entidades que resultaron menos beneficiadas con los recursos de este programa son Aguascalientes con el 0.1%, Baja California Sur con el 0.6%, Chihuahua con el 0.8%, Quintana Roo y Tlaxcala con el 0.9% y Morelos con el 1.1%.

PAFEF: PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL  
POR ENTIDAD FEDERATIVA 2003



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**PROGRAMA DE APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (RAMO 39)  
(Millones de Pesos Corrientes)**

ENTIDAD FEDERATIVA	2000	2001	2002	2003
<b>TOTAL</b>	6,870.0	12,807.7	14,700.0	17,000.0
Aguascalientes	66.3	123.4	141.7	16.8
Baja California	383.0	567.2	651.0	752.8
Baja California Sur	47.0	82.5	94.7	109.5
Campeche	81.8	148.4	170.3	196.9
Coahuila	206.7	304.4	349.4	682.9
Colima	340.8	100.8	115.7	716.0
Chiapas	178.1	514.5	590.5	404.0
Chihuahua	57.7	539.5	619.2	133.8
Distrito Federal	740.7	1,055.4	1,211.4	1,400.9
Durango	130.8	236.8	271.8	314.3
Guanajuato	218.6	479.2	549.9	636.0
Guerrero	109.6	342.1	392.7	454.1
Hidalgo	110.3	281.6	300.3	347.2
Jalisco	542.6	900.6	1,033.6	1,195.3
México	840.5	1,552.0	1,781.3	2,060.0
Michoacán	186.0	436.5	500.9	579.3
Morelos	65.1	144.1	165.4	191.3
Nayarit	85.8	152.9	175.5	203.0
Nuevo León	375.4	586.1	672.7	778.0
Oaxaca	68.9	301.6	343.1	400.3
Puebla	248.5	565.7	649.3	750.9
Querétaro	107.0	198.6	228.0	263.6
Quintana Roo	61.8	119.6	137.3	158.8
San Luis Potosí	108.4	252.2	289.5	334.8
Sinaloa	220.2	370.7	425.5	492.1
Sonora	256.7	406.2	466.2	539.1
Tabasco	169.7	311.5	357.5	413.4
Tamaulipas	223.0	383.9	440.6	509.6
Tlaxcala	51.8	116.7	133.9	154.9
Veracruz	362.5	802.2	920.7	1,064.8
Yucatán	137.8	265.4	304.6	352.2
Zacatecas	86.7	185.5	212.9	246.2

*Nota: Antes del 2003, estos recursos se canalizaban a través del Ramo 23.*

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, 2002 y 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



### **3.2 LA DEUDA Y EL MERCADO DE LOS CRÉDITOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

#### **3.2.1.- LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Para financiar su gasto, los estados han acumulado deuda a una tasa bastante elevada, 62% anual desde 1988 en términos reales. Para 1997 el saldo de la deuda total promedio entre los estados, representó el 54% de los ingresos estatales incluyendo participaciones federales, aunque con una variación significativa de estado a estado y en el tiempo.

Si bien el endeudamiento de muchas entidades como proporción de los ingresos estatales no es tan alto, sí lo es en relación a los ingresos propios de los estados, es decir, excluyendo los recursos que les transfiere el Gobierno Federal.

Para 1997, en promedio el saldo de la deuda estatal total representó el 290% de los ingresos estatales excluyendo participaciones. Esto refleja también la tendencia creciente del endeudamiento estatal, ya que en 1990 representaba el 70% de los ingresos propios de los estados y ya para el año de 1994 representaba el 274%.

El rescate de las entidades endeudadas en exceso ha representado para las entidades una especie de seguro, que han alentado políticas fiscales irresponsables. No sólo el costo lo enfrentarán administraciones futuras, sino que en un momento dado puede ser más fácil obtener créditos que mejorar la recaudación propia.



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**SALDOS DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS<sup>1/</sup>**  
(Montos al cierre del año, cifras en millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2/</sup>
<b>TOTAL<sup>2/</sup></b>	<b>25,255.2</b>	<b>37,099.6</b>	<b>44,329.9</b>	<b>46,545.0</b>	<b>52,942.9</b>	<b>57,112.1</b>	<b>60,783.4</b>	<b>66,273.7</b>	<b>66,492.7</b>
Aguascalientes	360.0	307.5	339.2	287.0	197.3	163.5	140.8	207.3	198.5
B.C.N.	999.6	960.3	1214.3	1380.3	1611.9	1641.8	1775.4	1,703.5	1,611.8
B C S	304.3	296.8	350.6	450.4	472.2	517.4	592.1	700.1	658.0
Campeche	499.0	460.9	518.1	419.2	221.8	148.5	111.3	82.2	40.1
Coahuila	515.5	926.0	1,116.4	593.5	649.0	786.5	802.9	712.8	654.0
Colima	191.9	263.4	291.0	237.1	185.9	208.1	181.6	223.4	302.5
Chiapas	1,024.7	992.0	1,088.1	961.6	1,067.3	1,021.8	998.6	946.8	928.2
Chihuahua	921.5	1,215.2	1,538.5	1,689.1	1,645.8	1,586.3	1,536.6	1,516.0	1,558.2
Durango	552.0	462.3	606.7	713.9	838.1	860.4	998.1	1,345.9	1,331.4
Guanajuato	405.6	411.7	464.5	517.2	589.5	559.1	626.9	598.9	575.8
Herrero	515.8	858.2	983.7	1,168.5	1,309.7	1,512.2	1,599.1	1,579.2	1,550.3
Hidalgo	22.6	14.2	16.1	12.7	10.4	0.0	163.1	456.7	474.3
Jalisco	2,811.6	3,371.9	3,876.2	4,008.9	4,514.2	4,749.2	5,161.5	5,004.8	5,445.9
México	4,843.0	6,643.9	13,396.7	16,609.5	19,628.5	22,410.4	23,341.5	26,980.9	29,039.6
Michoacán	249.6	256.2	251.8	216.0	283.0	292.9	213.7	180.5	159.3
Morelos	144.3	232.7	244.1	365.2	395.0	408.0	508.3	466.5	480.4
Nayarit	222.6	187.6	178.0	115.2	101.3	87.6	92.2	129.1	104.4
Nuevo León	2,348.4	6,427.4	5,463.5	6,706.6	7,989.5	8,623.8	8,795.9	8,635.4	8,728.4
Oaxaca	260.3	147.0	192.6	202.8	361.5	290.7	247.1	230.8	317.9
Puebla	156.1	321.4	308.7	351.7	657.0	716.1	855.4	1,005.6	990.3
Querétaro	1,282.8	1,090.0	1,016.8	1,061.1	1,215.5	1,327.1	1,399.6	1,406.4	1,389.1
Quintana Roo	450.3	643.4	740.3	842.5	855.8	761.6	748.8	993.8	1,241.9
San Luis Potosí	345.9	426.3	543.9	599.4	660.8	642.2	842.1	802.9	728.3
Sinaloa	873.6	1,337.6	1,677.4	1,931.2	1,990.2	1,500.5	2,449.0	2,765.8	2,780.5
Sonora	3,150.1	4,869.4	6,085.5	3,672.4	4,177.8	4,584.5	4,938.3	5,133.6	4,961.7
Tabasco	518.1	343.3	411.1	431.9	604.8	601.4	602.2	580.6	557.5
Tamaulipas	368.5	531.9	363.8	315.2	271.0	702.4	817.0	712.8	465.0
Tlaxcala	136.2	52.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	348.3	379.4	262.3	78.8	23.3	22.6	17.8	1,053.1	1,618.4
Yucatán	305.1	288.1	320.9	372.2	316.6	310.2	189.1	127.3	592.7
Zacatecas	123.9	380.9	468.8	235.9	98.2	75.3	39.4	11.6	8.3

1/ Se excluye la deuda del Distrito Federal, la cual se presenta dentro de un apartado especial en el informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

2/ Corresponde a los pasivos registrados en la Dirección de Deuda Pública, en el cual se incluye lo relativo al Estado, a los Municipios y Organismos que lo conforman.

3/ Las cifras corresponden hasta el mes de septiembre del 2002.

FUENTE: S.H.C.P., Concentrado y elaborado por la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federales.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**RELACION DE LOS SALDOS DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CON LAS  
PARTICIPACIONES FEDERALES  
(Relación Porcentual al Cierre del año)**

CONCEPTO	DEUDA / PARTICIPACIONES			DIFERENCIA
	1994	2000	2002 <sup>2/</sup>	1994 - 2002 %
TOTAL <sup>1/</sup>	72.7	39.2	51.8	20.89
Aguascalientes	81.8	6.8	11.0	70.7
B. C. N.	82.1	35.6	37.8	44.3
B. C. S.	121.4	49.9	65.1	556.3
Campeche	100.7	5.4	2.2	98.5
Coahuila	53.8	18.7	17.6	36.2
Colima	62.3	13.4	25.9	36.4
Chiapas	68.4	14.7	14.8	53.6
Chihuahua	78.1	29.2	34.1	44.0
Durango	93.4	40.6	63.2	30.2
Guanajuato	26.3	9.2	9.9	16.4
Guerrero	53.2	41.4	46.5	6.6
Hidalgo	3.0	4.9	16.4	-13.4
Jalisco	116.3	47.2	57.7	58.6
México	114.9	114.8	164.7	-49.7
Michoacán	20.2	4.0	3.5	16.7
Morelos	23.7	19.2	20.8	2.9
Nayarit	51.0	5.0	6.6	44.3
Nuevo León	124.9	108.2	117.7	7.2
Oaxaca	23.5	5.6	8.8	14.7
Puebla	10.1	12.2	16.4	-6.3
Querétaro	215.2	48.6	54.7	160.5
Quintana Roo	136.8	41.0	75.4	61.4
San Luis Potosí	44.5	24.9	25.0	19.5
Sinaloa	82.5	55.2	73.6	8.9
Sonora	253.7	91.3	105.4	148.3
Tabasco	29.0	7.0	7.6	21.5
Tamaulipas	30.7	14.6	9.6	21.1
Tlaxcala	32.8	0.0	0.0	32.8
Veracruz	13.8	0.2	17.7	-3.9
Yucatán	48.1	6.6	24.5	23.6
Zacatecas	23.2	1.7	0.4	22.8

<sup>1/</sup> Corresponde a los pasivos registrados en la Dirección de Deuda Pública de las Haciendas Locales, en el cual se incluye lo relativo al Estado, a los municipios y Organismos que lo conforman.

<sup>2/</sup> Las cifras corresponden a Septiembre del 2002.

Fuente: S.H.C.P., Concentrado y elaborado por la unidad de Coordinación Hacendaria.

En Abril del 2000, la SHCP estableció nuevas reglas para el financiamiento de los estados. Entre las medidas principales se exige que la deuda estatal sea calificada por al menos dos agencias independientes, como a continuación se señala.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**"Las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales  
en México y las Opciones de Reforma"**

**SALDOS DE LA DEUDA DE LOS ESTADO Y MUNICIPIOS CON RESPECTO AL PIB  
(Relación Porcentual al cierre del año DEUDA / PIB)<sup>1/</sup>**

CONCEPTO	DEUDA / PARTICIPACIONES			DIFERENCIA %	
	1994	2001	2002 <sup>2/</sup>	1994 - 2001	2001- 2002
<b>TOTAL<sup>2/</sup></b>	<b>2.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.1</b>
Aguascalientes	2.7	0.3	0.3	-2.4	0.0
B. C. N.	2.6	0.9	0.8	-1.7	-0.1
B. C. S.	4.5	2.5	2.2	-2.0	-0.3
Campeche	3.3	0.1	0.1	-3.1	-0.1
Coahuila	1.4	0.5	0.4	-0.9	-0.1
Colima	2.7	0.8	1.0	-1.9	0.2
Chiapas	4.3	1.1	1.0	-3.2	-0.1
Chihuahua	1.8	0.6	0.6	-1.2	0.0
Durango	3.2	2.1	2.0	-1.1	-0.2
Guanajuato	0.9	0.4	0.3	-0.6	0.0
Guerrero	2.1	1.8	1.6	-0.4	-0.1
Hidalgo	0.1	0.7	0.6	0.5	0.0
Jalisco	3.3	1.5	1.5	-1.8	0.0
México	3.6	5.0	5.1	1.4	0.1
Michoacán	0.8	0.2	0.1	-0.7	0.0
Morelos	0.8	0.7	0.6	-0.1	0.0
Nayarit	2.6	0.5	0.4	-2.1	-0.1
Nuevo León	2.7	2.3	2.2	-0.4	-0.1
Oaxaca	1.2	0.3	0.4	-0.9	0.1
Puebia	0.4	0.5	0.5	0.1	0.0
Querétaro	6.7	1.6	1.4	-5.1	-0.1
Quintana Roo	2.7	1.4	1.6	-1.4	0.2
San Luis Potosi	1.5	0.9	0.8	-0.6	-0.1
Sinaloa	3.1	2.8	2.6	-0.3	-0.2
Sonora	9.1	3.7	3.3	-5.4	-0.3
Tabasco	3.1	0.9	0.8	-2.2	-0.1
Tamaulipas	1.0	0.4	0.3	-0.5	-0.2
Tlaxcala	2.1	0.0	0.0	-2.1	0.0
Veracruz	0.6	0.5	0.7	-0.1	0.2
Yucatán	1.8	0.2	0.8	-1.6	0.6
Zacatecas	1.2	0.0	0.0	-1.1	0.0

<sup>1/</sup> Se calculó con base en el PIB nacional de ese año, pero utilizando la estructura por Estado de 2000.

<sup>2/</sup> Corresponde a los pasivos registrados en la Dirección de Deuda Pública de las Haciendas Locales, en el cual se incluye lo relativo al Estado, a los municipios y Organismos que lo conforman.

<sup>3/</sup> Las cifras corresponden a Septiembre del 2002.

Fuente: S.H.C.P., Concentrado y elaborado por la unidad de Coordinación Hacendaria.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



### **3.2.2.- MERCADO DE CREDITOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Las calificaciones de deuda pública que se otorgan a estados y municipios de parte de las calificadoras autorizadas por el gobierno federal cumplen con el objetivo de dar una opinión acerca de la probabilidad y riesgo relativo de la capacidad e intención de un estado o municipio mexicano para efectuar el pago correspondiente de sus obligaciones en el plazo que se acordó.

Es en 1997 cuando una entidad federativa en México logra su primera calificación para un estado, siendo Sonora calificado por Duff & Phelps (hoy Fitch de México). En el caso de los municipios, el primero en obtener calificación fue Mérida, en el año de 1998.

A partir de ese momento se inicia un proceso acelerado en el otorgamiento de calificaciones, ya que de 1998 a la fecha México cuenta con 36 gobiernos locales calificados, entre estados y municipios, de acuerdo con información de Standard & Poor's, y se siguen calificando más gobiernos locales en estos momentos.

Con respecto al pago de la deuda pública, principalmente en lo que se refiere a los intereses generados por ésta, en diciembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación de las reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo. Ahí se dictamina que estados y municipios tendrán factores de riesgo de crédito, conforme a diferentes características.



Dicha Resolución contempla que los factores de ponderación de riesgo van desde el 20% se encuentran registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuenta con dos calificaciones de agencias calificadoras diferentes y si la diferencia entre las dos calificaciones anteriores es menor a un nivel se tomará como "definitiva" la más alta, en caso contrario, se tomará como "definitiva" a la menor.

El 150 por ciento si no se encuentran registrados ante la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría, no cuente con dos calificaciones de dos agencias calificadoras.

Con base en estas Reglas de Capitalización los gobiernos locales pueden acceder a un sistema de percepción del riesgo con base en el cual pueden hacer los ajustes necesarios a fin de obtener mejores condiciones para el crédito que contraten con la banca, ya que ante una menor percepción de riesgo, las tasas de interés pagadas por servicio de la deuda serán menores, lo que permite --en última instancia-- liberar recursos a los gobiernos locales.

Es importante subrayar que en estas reglas se establece también que cuando los créditos y valores a cargo de un municipio que no cuente con calificación propia, pero que estén garantizados por el estado a que pertenezcan, le corresponderá el mismo factor de ponderación de riesgo.

Asimismo, debe destacarse que a raíz de las reformas a las Reglas de Capitalización, las calificaciones de deuda han adquirido un papel fundamental. De tres años a la fecha, las entidades federativas, aprovechando las disposiciones de los factores de ponderación de riesgo, buscan mejores estándares de calificación. Esta preocupación de los gobiernos estatales y municipales desencadenó un proceso de saneamiento en las finanzas públicas, uno de los factores esenciales que ponderan las calificadoras.



Actualmente, entidades como Aguascalientes que cuenta todos los requisitos dictados para un factor de ponderación de riesgo de 20 por ciento, lo cual le ha permitido que de 1998 a 2000 haya reducido su deuda en 28 por ciento. En contraste, encontramos que la entidad más endeudada (sin incluir al Distrito Federal) es el estado de México, el cual tiene un factor de ponderación de 150 por ciento por no contar con dos calificaciones.

### **3.2.3.- NUEVAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS GOBIERNOS LOCALES**

El primero de junio de 2001 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del Mercado de Valores y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con las que estados y municipios tuvieron posibilidad de participar en el mercado de valores.

El artículo 14 bis 6 establece:

*“ que las sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras, cuando actúen en carácter de fiduciarias podrán emitir certificados bursátiles. Estos son títulos de crédito emitidos en serie o en masa destinados a circular en el mercado de valores.”*

La importancia de esta nueva forma de financiamiento radica en que ahora los gobiernos locales pueden acceder al mercado de valores para allegarse mayores recursos. Debe considerarse que los estados y municipios con más posibilidades de acceder en primera instancia al mercado de valores son aquellos con una mejor calificación, lo cual demuestra mayor solidez y capacidad para hacer frente a las nuevas vías de financiamiento.



En México, durante muchos años existió muy poco interés para desarrollar este tipo de mercado, debido en gran parte a la facilidad de acceso a financiamiento que tenían los estados y municipios bajo el sistema de registro de deuda que mantenía la SHCP. En este sentido, la banca no diferenciaba entre el riesgo subnacional y el riesgo gobierno federal, debido a que existía la posibilidad de que las participaciones federales que servían como garantía de la mayoría de los préstamos bancarios fueran exigidas directamente a la SHCP en caso de incumplimiento en el servicio de la deuda.

A raíz de la crisis de 1995 y el proceso de reestructuración de deuda estatal y municipal, el gobierno federal buscó una mayor disciplina de mercado en el otorgamiento de crédito a gobiernos locales. Como consecuencia, se modificaron una serie de instrumentos legales para exigir una calificación crediticia a los estados y municipios que buscaran acceso a financiamiento, y al mismo tiempo obligar a los bancos a atar a dichas calificaciones crediticias el capital de riesgo necesario para otorgar este tipo de préstamos.

Las reformas financieras llevadas a cabo, también incluyeron elementos importantes para el desarrollo del mercado de deuda subnacional. Antes de dichas reformas, los gobiernos subnacionales no contaban con un instrumento financiero que les permitiera salir al mercado a buscar recursos.

Con la creación del Certificado Bursátil (CB), los estados y municipios mexicanos podrán emitir instrumentos basándose únicamente en su "obligación general", es decir, no es necesario atar la capacidad de endeudamiento a una fuente específica de recursos.



La creación del Certificado Bursátil es un paso muy importante hacia el pleno desarrollo del mercado de deuda subnacional, especialmente en virtud de que la banca mexicana no ha mostrado interés en otorgar créditos directos a estados y municipios bajo las nuevas reglas de capitalización, por los altos costos de oportunidad inherentes en dichas operaciones. Sin embargo, todavía existen varios obstáculos que debe superarse para que se detone el desarrollo del mercado de instrumentos subnacionales:

- Se está buscando que en una primera fase, el pago de las emisiones de estos instrumentos de deuda subnacional se realice directamente mediante las participaciones federales.

Esto como consecuencia de la alta dependencia financiera que tienen los estados y municipios hacia los recursos federales, lo cual imposibilita destinar alguna otra fuente de recursos para el servicio de la deuda.

- La legislación actual de las AFORES sólo permite que sus sociedades de inversión canalicen los recursos bajo su control a instrumentos de deuda del gobierno federal y corporativos. Cuando se redactó la normatividad que dio origen a las AFORES, no se vislumbraba que los estados y municipios buscarían acceso a estos recursos. Por ello, es necesario contemplar en la normatividad existente que se permita que los recursos manejados por las AFORES puedan financiar proyectos productivos de gobiernos subnacionales.
- Un gran número de gobiernos estatales y municipales no han modernizado sus leyes de deuda pública, ni han creado registros locales de deuda, lo que les permite cumplir con los requisitos necesarios para el manejo y supervisión de sus obligaciones crediticias.



En el desarrollo de los mercados de deuda subnacional de países desarrollados, se han adoptado distintas herramientas para apoyar a las entidades con acceso limitado a los mercados de capitales. Entre estos esquemas destacan los Bancos de Bonos y los Programas de Fondos Revolventes.

En el caso de México, estos esquemas pueden ser adoptados en conjunto con los programas financieros actuales de Banobras. A continuación mencionaremos algunas de las principales características y funcionamiento de estos dos instrumentos financieros:

**BANCOS DE BONOS:** Son agencias creadas principalmente por los gobiernos estatales para comprar emisiones completas de bonos colocados por los municipios dentro de su jurisdicción. Las compras de estos bonos se financian mediante la emisión de bonos por parte del banco de bonos. El propósito de este esquema es proporcionar mejor acceso al mercado a emisores pequeños ó poco conocidos, y así obtener los mejores términos y condiciones en las emisiones que pretenden realizar.

Debido a que en México los gobiernos estatales aún no tienen una participación activa en los mercados de capitales, Banobras podría actuar como agente tanto para los estados como para los municipios. De esta forma, un grupo de emisiones individuales estatales o municipales, tendrían acceso al mercado financiero representadas por un solo emisor – Banobras - quien a su vez conseguiría los recursos utilizando como aval su reputación como emisor recurrente dentro de los mercados financieros.



**PROGRAMAS DE FONDOS REVOLVENTES:** Consisten en obtener líneas de crédito para garantizar el servicio de la deuda de un grupo de emisores subnacionales. A diferencia de los bancos de bonos, los recursos correspondientes al servicio de la deuda bajo esta modalidad se utilizan para restaurar el fondo revolvente, y darle así revolvencia a los créditos. Este tipo de esquema podría utilizarse en México para ampliar los programas crediticios de Banobras, ó incluso como mejoramiento crediticio para emisiones de deuda del grupo de entidades que usen los fondos revolventes.

Dada la situación actual del financiamiento a estados y municipios en México, es necesario que ambos esquemas se desarrollen en el ámbito de las funciones de Banobras. Esto debido a que todavía resulta muy complejo que los gobiernos estatales puedan establecer agencias que funcionen como bancos de bonos para las emisiones municipales.

No obstante, en la medida de que se desarrolle el mercado de bonos subnacionales en México, y que las entidades federativas tengan mayor control sobre sus decisiones presupuestarias, podrán comenzar a establecerse este tipo de esquemas a nivel regional y local.

### **3.3 DEPENDENCIA FINANCIERA**

Existe un consenso generalizado, en estudios realizados en México, acerca de que uno de los efectos no buscados de la coordinación fiscal ha sido la alta dependencia de las entidades federativas de la fuente de ingresos por participaciones fiscales, lo que en el largo plazo, ha desmotivado el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales al tener asegurados los ingresos por lo menos en lo que se refiere a participaciones.



La asignación de atribuciones con base al criterio de eficiencia económica hace que las bases tributarias más dinámicas y que generan los mayores ingresos sean responsabilidad del gobierno central en la mayoría de los países del mundo. Esto sucede en México, donde los gobiernos locales tienen poca libertad para aplicar gravámenes sobre bases tributarias que se reserva la federación, como el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA).

Por otro lado, la literatura económica señala que gran parte del gasto es más efectivo cuando los gobiernos locales cuentan con la capacidad administrativa para realizarlo, ya que son quienes conocen mejor las preferencias de sus residentes.

Este tipo de arreglo, donde los ingresos se reciben en nivel central pero el gasto se realiza en las localidades, implica una "desfase" de los ingresos en relación con las necesidades crecientes de gasto local. Este fenómeno da lugar a lo que se conoce como "**DEPENDENCIA FINANCIERA**", es decir, las localidades dependen de transferencias del gobierno central para llevar a cabo sus tareas. La dependencia financiera de los gobiernos locales se agrava cuando los ingresos propios se rezagan frente a las necesidades de gasto.

Una forma de aliviar este desfase es el sistema de transferencias. Estas se dividen en condicionadas y no condicionadas. Las primeras son recursos que envían los gobiernos centrales a los gobiernos locales, con la condición de ser utilizados en rubros de gasto convenidos de antemano (Ramo 33). Por su parte, las transferencias no condicionadas son las que reciben los gobiernos locales para gastarlas discrecionalmente (Ramo 28 y 39).



Las participaciones, en particular, son una solución inmediata para abatir la falta de recursos en nivel local de gobierno, pero se vuelven insuficientes al paso de algunos años, cuando la demanda de bienes públicos excede la capacidad de proveerlos en la cantidad y calidad adecuada. Esta situación finalmente desemboca en fricciones entre las entidades federativas y el gobierno central.

La dependencia financiera de los gobiernos locales hace que estos se sujeten al control político del gobierno federal, a cambio de la conveniencia de no gravar directamente a sus electores ni rendir "cuentas" precisas del uso de recursos.

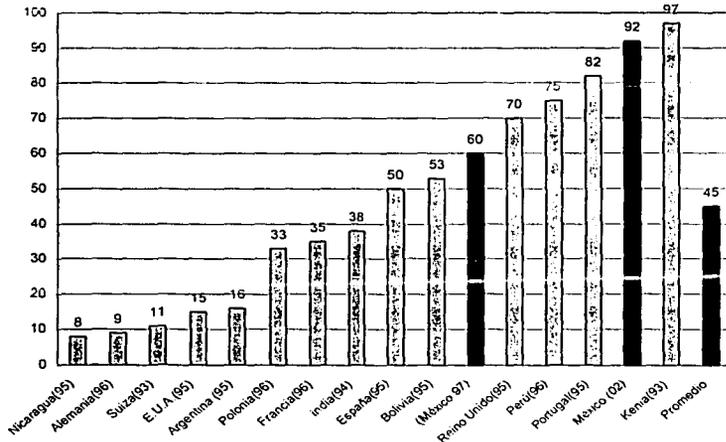
Para México la dependencia financiera se mide utilizando, por un lado, el monto de participaciones, y por el otro, las transferencias (que incluyen participaciones y aportaciones), ambos como proporción del gasto total de los estados y municipios.

Tomando como referencia el estudio del Centro de Análisis y Difusión Económica titulado "La dependencia Financiera de los Gobiernos Locales en México", elaborado por José Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz, encontramos que es posible encontrar una comparación de la dependencia financiera de los gobiernos locales a nivel internacional. La dependencia financiera de los gobiernos locales en México (92 por ciento) es muy superior al promedio internacional (45 por ciento).

En el caso de México, los gobiernos locales prefieren financiar su gasto con transferencias federales para no hacer un esfuerzo en la recaudación, no ejercer sus potestades tributarias, y de esta forma no pagar el costo político electoral por aplicar medidas tributarias locales.



**DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**  
(Transferencias como % del gasto local)



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La dependencia financiera de México en la columna A se mide como el monto de participaciones federales entre el gasto total de los gobiernos estatales y municipales. Para la columna B incluye las participaciones más el gasto ejercido por los estados y municipios en 2002. Ambos incluyen al D.F. Para el resto de los países se calcula como el monto de transferencias del gobierno central entre el gasto total de todos los niveles de gobierno menores al gobierno central. Las cifras son el año que se indica en el paréntesis. En el caso de Nicaragua, la dependencia financiera de los gobiernos locales se estimó como las transferencias provenientes de otros niveles de gobierno, entre el gasto total de este mismo gobierno; es decir no se incluyen a las regiones o estados.

Las estadísticas para México corresponden a 2002, por lo que en los últimos años la dependencia financiera de los gobiernos locales se haya incrementado, como resultado de un aumento en los fondos de aportaciones federales (Ramo 33)

Fuente: CADE, Documento de Investigación No. 15, ponencia del Dr. Alfredo Tijerina titulada "Relaciones Fiscales intergubernamentales en México", con cifras del IMF (1998) "Government Finance Statistics Yearbook 1997, IMF (1998) International Financial Statistics Yearbooks 1997, INEGI (2000) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1995 - 1999, Aguascalientes, México; Informe de las Finanzas Públicas y Deuda Pública. SHCP, 4° Tri. 2002.



### **3.4 ASIGNACIÓN DE LOS IMPUESTOS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO: PROBLEMÁTICA MÁS COMÚN.**

#### **3.5.1 CARACTERÍSTICAS DE UN IMPUESTO LOCAL**

La literatura existente acerca de la descentralización fiscal señala que una fuente de ingreso es local, si como mínimo, este nivel de gobierno puede establecer la tasa del impuesto o la base gravable del mismo, y los ingresos son suyos.

Según un estudio de el Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), la evidencia internacional muestra que el uso de cobros al usuario de los servicios públicos es todavía muy limitado. Este estudio señala que los recursos provenientes de cargos al usuario (cuotas, cobros por servicios, multas y ventas) representan en promedio alrededor del 9.0 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos locales.

Por otra parte, existen impuestos centrales que en ocasiones se confunden con un impuesto local. Esto sucede cuando los gobiernos locales no ejercen autonomía sobre la base gravable, el gobierno central controla las tasas, y solo permite la administración y disposición de la recaudación por parte de los gobiernos locales.



PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS POR TRIBUTOS EN LOS INGRESOS DE LOS  
GOBIERNOS LOCALES: COMPARACIÓN INTERNACIONAL

PAIS	INGRESOS POR TRIBUTOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES
Suiza	20.06
Alemania ( 1996 )	14.57
Francia (1996 )	14.40
Noruega (1995 )	13.91
Australia (1996 )	12.39
Países Bajos (1996 )	10.05
República Checa (1996 )	9.78
Israel (1994 )	9.35
E.U.A. (1995 )	9.26
África del Sur ( 1995 )	9.25
<b>México (1999)</b>	<b>8.93</b>
India ( 1994 )	8.03
Tailandia ( 1996 )	7.56
Paraguay ( 1993 )	7.44
Bolivia (1996 )	7.28
Bulgaria ( 1996 )	7.16
Dinamarca (1995 )	6.10
Canadá (1993)	5.43
Reino Unido ( 1995 )	5.40
Italia ( 1996 )	5.19
España ( 1994 )	4.97
Promedio	9.3

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1) Los cargos incluyen, cobros por servicios, multas, ventas de servicios y otros de los gobiernos locales. Los ingresos totales resultan de agregar a los ingresos corrientes, los ingresos por transferencias y los ingresos de capital. 2) En el caso de México los recursos provienen de derechos, productos y aprovechamientos. Se incluye al gobierno estatal y municipal.  
Fuente: IMF (1999) Government Finance Statistics Yearbook 1997, Washington, D.C. e INEGI (2000) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1995 - 1999.

La literatura identifica, además de la autonomía según se definió en párrafos anteriores, otras siete características que permiten considerar a un impuesto como "Local". Estas características son:



- a) ***Un impuesto local no puede interferir con la estabilización macroeconómica.***- Por ejemplo, para atenuar las fluctuaciones económicas de un país se requiere mover las tasas impositivas (aumento o disminución, según sea el caso) para afectar la recaudación en nivel nacional, y afectar en la dirección deseada el ingreso disponible de la población. Si los impuestos son locales, es prácticamente imposible que cada gobierno establezca sus tasas impositivas en la misma dirección y magnitud que requiere una política de estabilización.
- b) ***La base gravable debe ser poco móvil.***- Si se deja al gobierno local recaudar el impuesto sobre un factor de producción con alta movilidad, es probable que decida ofrecer menores gravámenes como estrategia para atraer este factor. Esto lleva a lo que se denomina "Competencia depredadora" que disminuye considerablemente la recaudación y provoca una distorsión en la asignación geográfica de los recursos, puesto que el contribuyente busca pagar lo menos posible, trasladándose a la región fiscal más favorable.
- c) ***La base tributaria debe ser visible o perceptible para asegurar la responsabilidad (accountability).*** Al otorgar mayores potestades tributarias a los gobiernos locales, es necesario establecer incentivos que los obliguen a gastar estos recursos de la mejor manera posible, alcanzando un mayor bienestar. Una manera de hacerlo consiste en que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público.



- d) **La recaudación del impuesto debe ser suficiente para satisfacer necesidades locales.** Una fuente de ingresos local debe ser capaz de financiar integralmente la provisión de servicios públicos para la comunidad. Los recursos del gobierno central deben tener un destino específico distinto al que corresponde a las fuentes locales de financiamiento.
- e) **La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.-** Los impuestos locales deben proporcionar un flujo de ingresos que permitan financiar proyectos de mediano y largo plazo.
- f) **Administración efectiva.-** Los impuestos deben ser recaudados y administrados por los niveles de gobiernos que lo hagan al menor costo posible. Por ejemplo, el IVA se recolecta generalmente por el gobierno central, puesto que la información sobre transacciones que ocurren en varias localidades se obtiene de manera más eficiente en el nivel central de gobierno. Por otro lado, el impuesto predial se considera local ya que es relativamente sencillo y menos costoso de administrar por los gobiernos locales.
- g) **No exportar la carga tributaria a no residentes.** La exportación fiscal surge cuando una localidad pueda hacer recaer el tributo en residentes de otra localidad. Cuando es posible establecer impuestos a no residentes, los gobiernos locales tenderán a subsidiar a los residentes de su comunidad. Se considera que un impuesto se "exporta", cuando el gravamen local excede el beneficio que proporciona la infraestructura que se construyó con recursos locales.



Supondremos que entre mayor sea el número de atributos que cumple un impuesto, mayor es la viabilidad de que este sea un impuesto local, por lo que la ponderación de cada atributo dependerá de las preferencias de los tomadores de decisiones.

### **3.4.2 LA RECAUDACION DE GOBIERNOS LOCALES: AUTONOMIA VS. EFICIENCIA.**

Conceptualmente, la asignación de atribuciones impositivas se basa, por un lado, en lineamientos de autonomía, y por el otro, en principios relacionados con la eficiencia económica. La autonomía fiscal se da cuando éste tiene poder de decisión sobre sus ingresos y gastos. En particular, la autonomía tributaria local se refiere a la facultad que se le otorga al gobierno local en la administración y uso de bases impositivas. La eficiencia económica, se refiere al hecho de elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación que ocasione la menor distorsión posible.

Los impuestos introducen varios tipos de distorsiones. Unos se relacionan con los costos para la autoridad y el contribuyente en la administración del impuesto; otras afectan la asignación geográfica y sectorial de los factores de producción, como el trabajo y el capital; y otros más determinan la capacidad del gobierno central para mantener la estabilidad macroeconómica.

Teóricamente, los impuestos deberían ser administrados por el nivel de gobierno que los obtenga al menor costo administrativo posible. Para el cobro de algunos impuestos como el IVA e ISR a las empresas, se requiere de información, personal y equipo en varias localidades, y una estrecha coordinación entre ellas, lo que es sumamente difícil hacer en forma descentralizada.



Por lo tanto, es preferible que la estructura del impuesto sea establecida por el gobierno central para evitar distorsiones en su asignación. También, un impuesto al capital es preferible que sea responsabilidad federal, ya que en un nivel local se crean incentivos para trasladarse a entidades con un menor gravamen.

Cuando la recaudación se realiza de manera centralizada se generan economías de escala y de alcance, es decir que es más barato que una sola agencia central recaude los impuestos a que existan 32 distintas agencias (de 32 entidades federativas). En la bibliografía esto se conoce como **economía de alcance**.

De hecho tenemos un ejemplo de economía de alcance en nuestro país; cuando los estados renuncian a su potestad del Impuesto al Valor Agregado, al año siguiente, 1983, al recaudación de IVA aumenta más del 20%. Este aumento se da básicamente debido al efecto ocasionado por una economía de alcance.

El sistema de coordinación actual crea una serie de alicientes adversos al esfuerzo recaudatorio en general, pero que pueden afectar de manera diferenciada a la entidades. Considerando que las bases fiscales que pueden explotar los estados directamente son por lo general estrechas y en ocasiones pobres, los costos políticos y administrativos de elevar la recaudación pueden ser muy altos para los ingresos adicionales que se obtienen, sobre todo en comparación con lo que reciben por concepto de participaciones y otras transferencias federales.

En resumen, podemos decir que es conveniente que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una parte importante de sus responsabilidades.



Sin embargo, esta regla presenta ciertas limitaciones debido a que la mayor parte de los impuestos son mejor recaudados por el gobierno central.

Los factores que sugieren una centralización de la recaudación de la mayor parte de los impuestos son:

- El gobierno central es más eficiente recaudando los impuestos a las personas físicas y morales, así como aquellos sobre las transacciones. Con ello, además se debe evitar al máximo posible las distorsiones por la exportación de impuesto y por las externalidades de los mismos.
- Concentrando estas potestades, el gobierno central es más eficaz para reducir el impacto de un choque macroeconómico y en llevar a cabo el objetivo redistributivo.

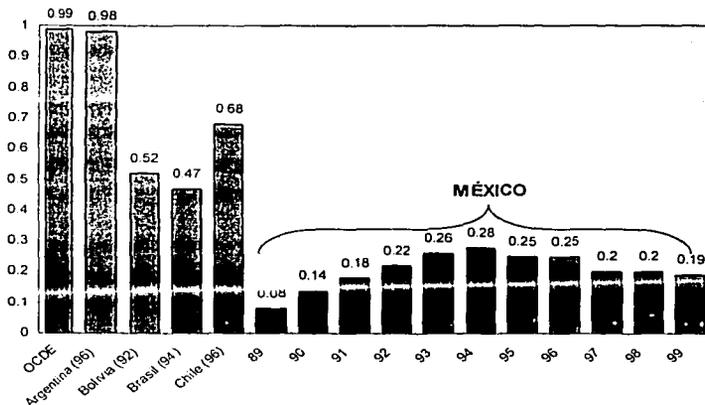
En México, la federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias, como son el impuesto la renta, el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos y hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios.

También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos.

En cambio, las facultades tributarias de los municipios, y en especial de los estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres. La principal potestad para los municipios en la materia es el impuesto predial y algunos derechos principalmente sobre el agua.



IMPUESTO PREDIAL RECAUDADO COMO  
PORCENTAJE DEL PIB



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2002.

Para las entidades destacan el impuesto sobre nóminas, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas. A continuación presento el estado actual del ejercicio de las potestades tributarias de las entidades federativas, así como las entidades que utilizan sus potestades en derechos.

De esto se desprende que 31 entidades federativas aplican el impuesto sobre hospedaje a nivel estatal, mientras que sólo el Estado de México lo aplica a nivel municipal. En el caso del Impuesto sobre Nóminas 26 entidades federativas aplican este impuesto, sin embargo Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos y Querétaro, no se cobra.



**ESTADO ACTUAL DEL EJERCICIO DE LAS POTESTADES TRIBUATRIAS  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

	Hospedaje		Nóminas	Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos		Tenencia y Uso de Vehículos (10 años de anti.)
	Estatal	Munic.	Estatal	Estatal	Munic	Estatal
Aguascalientes	*			*	*	*
B.C.	*		*	*		
B.C.S.	*			*	*	
Campeche	*		*			
Coahuila	*		*	*	*	*
Colima	*					
Chiapas	*		*	*		*
Chihuahua	*		*	*	*	
Distrito Federal	*		*	*		*
Durango	*		*	*		
Guanajuato	*			*	*	
Guerrero	*					*
Hidalgo	*		*			
Jalisco	*		*	*		
México		*		*	*	*
Michoacán	*			*	*	
Morelos	*			*	*	*
Nayarit	*			*	*	*
Nuevo León	*		*	*	*	
Oaxaca	*			*	*	*
Puebla	*		*	*	*	*
Querétaro	*			*	*	*
Quintana Roo	*		*	*	*	
San Luis	*		*	*		
Potosí	*					
Sinaloa	*		*	*	*	
Sonora	*		*	*	*	*
Tabasco	*		*	*		
Tamaulipas	*		*	*		
Tlaxcala	*			*		*
Veracruz	*		*	*	*	
Yucatán	*		*	*		
Zacatecas	*			*	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

FUENTE: SHCP. Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas. Marzo 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**ENTIDADES QUE UTILIZAN SUS POTESTADES EN DERECHOS, 2002**

	Licencias, permisos o autorizaciones por venta de bebidas alcohólicas		Derechos de Anuncios	
	Estatad	Municipal	Estatad	Municipal
Aguascalientes		*		*
B.C.		*		*
B.C.S.		*		*
Campeche	*			*
Coahuila	*	*		*
Colima		*		*
Chiapas	*			*
Chihuahua	*			*
Distrito Federal	*		*	
Durango		*		*
Guanajuato	*	*		*
Guerrero		*		*
Hidalgo				
Jalisco		*		*
México		*		*
Michoacán		*		*
Morelos		*		*
Nayarit	*			*
Nuevo León	*	*		*
Oaxaca		*		*
Puebla		*		*
Querétaro	*			*
Quintana Roo	*			*
San Luis Potosí	*	*		*
Sinaloa	*	*		*
Sonora	*	*		*
Tabasco	*			*
Tamaulipas	*			*
Tlaxcala	*	*		*
Veracruz				
Yucatán				
Zacatecas	*			*
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>28</b>

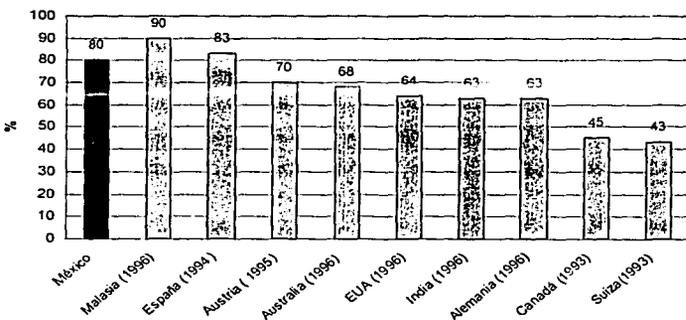
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

FUENTE: SHCP. Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas. Marzo 2003.



Como resultado de esta división de potestades, la recaudación de los ingresos públicos está altamente concentrada en la federación. Alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recauda los estados, 2.4% los municipios y el remanente el D.F.. En comparación, en otros sistemas federales los gobiernos locales recaudan una mayor proporción de los ingresos públicos.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL ANTES DE TRANSFERENCIAS COMO  
PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS



Fuente: "Una Agenda para la Finanzas Públicas de México", ITAM, 2000, con datos de Díaz (1995) y Merino (1999).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CAPITULO IV

### LA COORDINACIÓN DEL GASTO PÚBLICO: ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y DEBILIDADES.

#### 4.1 ANTECEDENTES DE LA ASIGNACIÓN DEL GASTO EN LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Hasta la década de los ochentas la descentralización en México no se había considerado como parte de las políticas de gobierno, sino como un efecto de las mismas, los primeros intentos descentralizadores se ubican desde el inicio de la década de los setentas bajo el esquema del desarrollo regional, cuando se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública, el argumento desde entonces era apoyar el desarrollo equilibrado del país ante la evidencia de la gran desigualdad prevaleciente.

Los primeros intentos se realizaron en el marco del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Zonas áridas y una multiplicidad de programas de desarrollo, casi para cada una de las regiones del país.

Con la finalidad de contar en las entidades federativas con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en Estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPREDES) a iniciativa del Ejecutivo Federal.



Con la creación de estos comités, se sentaron las bases para la coordinación sectorial y regional de los Gobiernos Subnacionales y el Gobierno Federal. A finales del sexenio 1970- 1976, se inició la práctica de instalar en cada Estado de la República un Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADE).

Sin embargo, como resultado de la presión de los gobiernos subnacionales, sobre todo de las Entidades Federativas, a días de iniciado el siguiente periodo de gobierno (1976 – 1982) se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios únicos de Desarrollo (CUC'S), con los que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos Estatales, con la obligación de que estos apoyaran a los Municipios.

Por otra parte, en 1977 se crea la dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, con lo que el proceso de descentralización de funciones se institucionaliza en el ámbito federal. En 1992, los CUC'S se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social, consolidándose este instrumento como el documento jurídico, administrativo y financiero mediante el cual el Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, establece las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias."

En el periodo de 1983-1999, una de las prioridades más importantes del gobierno central fue dar un nuevo impulso al proceso de descentralización Municipal, pugnando por su autonomía plena y fortaleciendo su economía, readecuando sus relaciones intergubernamentales con los ámbitos Estatal y Federal.

<sup>15</sup> Guízar Jesús, "Guía Técnica de los Fondos de Aportaciones (Ramo 33), Indetec, México, 2003.



De esta manera, la reforma promovida por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, aprobada en 1983, representa una parte importante en la historia de la descentralización fiscal en México, al asegurar por primera vez en la Constitución Política del País, fuentes de ingresos propios y exclusivos de los Municipios. Así también reconoció la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y facultades a Estados y Municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de que las atribuciones se cumplieran y los servicios se brindaran de manera más eficiente, de forma más cercana a los ciudadanos.<sup>16</sup>

Elo motivó que en este periodo se realizara la reforma al régimen interior del ámbito de gobierno subnacional, el cual sufre una importante modificación con la reforma del artículo 115 Constitucional seguida de otras no menos importantes reformas en 1999, las cuales definieron con precisión los alcances de la autonomía constitucional del Municipios, clarificando las competencias de los ayuntamientos pero a partir de facultades que venían desarrollando los Estados y no los órganos del Gobierno Federal.<sup>17</sup>

Se establecieron las precisiones en materia de ciertos gravámenes sobre todo inmobiliarios, lo cual fue en detrimento de las finanzas Estatales y no de las Federales, dado que muchos Estados gravaban lo que ahora son ingresos exclusivos de los Municipios. En el periodo 1988 – 1994 se continúa con el proceso de descentralización realizando importante reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modificando la fórmula de distribución de participaciones y se dan los primeros pasos en la descentralización de los servicios de Educación y Salud.

---

<sup>16</sup> *Plan Básico 1982 – 1988 y Plataforma Electoral (Resumen), PRI, México 1981.*

<sup>17</sup> *Gutiérrez González Juan Marcos, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, Serie Estudios Municipales, Indetec, México, 2002.*



Otros de los avances importantes de este período, lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, cuya operación estableció una nueva relación entre el Gobierno y la Sociedad, estableciendo una vertiente de los procesos de descentralización que se había tocado hasta ese momento, que es el de descentralizar facultades del Gobierno Central, directamente a la ciudadanía, sin embargo, lo anterior en perjuicio de los gobiernos subnacionales.

Para 1995, el tema de la descentralización pasa a ser considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 como una prioridad de gobierno y como un elemento sustantivo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

Así, el Programa para un Nuevo Federalismo implementado por el Gobierno Federal a partir de 1995, estableció una Descentralización basada en el análisis de funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno, pretendiendo con este método, incentivar la participación de los Gobierno Estatales y Municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas, mediante planteamientos que consideraban, desde la descentralización administrativa la reasignación de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

Si bien hasta 1995 existían importantes avances en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, persistía la concentración de un gran número de decisiones operativas sin el adecuado análisis del costo – beneficio de las iniciativas, ni tampoco una correcta y adecuada coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentaban los programas de gobierno con los órganos estatales que participaban en los mismos.



En el marco de estas dificultades, se planteó que el traslado de atribuciones debería estar ligado a mecanismos que reflejaran los resultados y el cumplimiento de compromisos concretos y medibles. Asimismo, se consideró que el traslado de funciones a ámbitos subnacionales se debería hacer con orden y control para no ocasionar problemas más graves que los que se pretendía resolver.

Bajo este escenario, la instrumentación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000<sup>18</sup>, planteaba que el propósito del ejecutivo federal era impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trascendiera lo meramente administrativo, para incidir en una redistribución del poder público, tarea que se consideró previa y necesaria a la devolución de facultades a las Entidades Federativas. Sin embargo, este programa no planteaba una reforma constitucional, por lo que el modelo de descentralización que se proponía, se basó tan solo en aspectos operativos y administrativos y no era real devolución de facultades constitucionales del ámbito federal a los ordenes de gobierno subnacionales.

El subprograma de Descentralización, contenido en el Programa de un Nuevo Federalismo, se refirió de manera concreta a la Descentralización de la Administración Pública Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, implicando la transferencia de aquellas atribuciones y recursos bajo a responsabilidad de dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos subnacionales.

---

<sup>18</sup> *Presidencia De la República Mexicana, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000, México.*



#### 4.2 ASPECTOS RELEVANTES DE LAS TRANSFERENCIA EN MATERIA DE GASTO DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido un grado muy bajo de autonomía en lo que concierne a sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatal.

Este instrumento normalmente funciona con una temporalidad anual y se ha caracterizado por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influya en demasía no sólo en el tipo de gasto sino también en su asignación entre entidades federativas.

A continuación se presenta una clasificación del gasto que se hace en las entidades federativas, atendido fundamentalmente al grado de participación de los gobiernos estatales en la asignación y ejecución del gasto.

Este puede ir desde el llamado gasto propio, cuyo destino y ejecución es decidido enteramente por los estados, sin condicionamiento alguno, hasta el gasto federal que, si bien se destina a los estados, su asignación y ejecución está enteramente a cargo del gobierno federal.

Para los propósitos del presente trabajo, el gasto público se dividirá en cinco: **a) gasto propio**, **b) gasto conjunto**, **c) gasto descentralizado**, **d) gasto bipartita** y **e) gasto federal directo**. Es importante subrayar que esta clasificación no es exhaustiva, es decir, no incluye todo el gasto gubernamental, sino sólo el que se tiene lugar en el ámbito de los gobiernos estatales.



**Gasto Propio.** Este primer componente se refiere al gasto hecho exclusivamente por los estados y, quizás su característica más importante, es que es un gasto no condicionado. De acuerdo con INDETEC, los gobiernos estatales, por diversas razones, han sufrido una reducción permanente de este tipo de gastos; entre las causas identificadas se mencionan las siguientes: i) **una población creciente; ii) una demanda creciente por servicios de mayor calidad; iii) deterioro de la infraestructura local; y finalmente iv) inflación.** Todos estos factores, sin duda, son en parte resultado de que los ingresos públicos han mostrado un comportamiento pobre durante las últimas dos décadas.

Como resultado de esta evolución, parecería que los gobiernos estatales han perdido gradualmente la capacidad para crear infraestructura pues, en forma creciente, este gasto ha tenido que ser destinado a gasto operativo.

**Gasto Conjunto.** Como su nombre lo indica, este segundo gasto se refiere a aquel de donde ambos ámbito de gobierno, federal y estatales, destinan recursos a una misma función y esencialmente está integrado por el gasto en educación básica. Quizás el punto más importante a destacar en este tipo de gasto es que existe un fuerte desbalance en la proporción que algunos estados destinan a educación básica.

Entre las entidades existe una gran asimetría, lo que implica que hay estados que han destinado más de 40 por ciento de su presupuesto de egresos a educación, en tanto que otras entidades federativas no dedican más de 5 por ciento a esta actividad.



**Gasto Descentralizado.** El tercer tipo de gasto al que se hizo referencia es el llamado gasto descentralizado. Aquí esencialmente se incluye gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los últimos años a las entidades federativas, condicionado a ser destinado a áreas específicas, tales como educación, salud, agricultura, etcétera.

**Gasto Bipartita.** Este es quizás uno de los principales instrumentos con el que los estados pueden desarrollar su infraestructura. Este tipo de gasto opera mediante los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y, a juzgar por el monto de recursos involucrados, ha sido uno de los mecanismos más importantes para hacer llegar recursos a estados y municipios. Sin embargo, los montos asignados mediante este instrumento no han estado sujetos a mecanismos claros y transparentes de asignación. Si bien es cierto que formalmente la asignación de estos recursos aparece delineada en los planes de desarrollo, la generalidad de éstos hace que, en la práctica, no exista un mecanismo claro.

En general, lo que ha sucedido con este tipo de gasto es que el gobierno federal a menudo ha logrado imponer sus prioridades sobre las estatales, reduciendo así el grado de autonomía de las entidades federativas. Si bien actualmente es menos común, algunos años atrás los montos asignados a los estados dependían en ocasiones de la relación entre los gobiernos y el presidente de la República.



**Gasto federal directo en los estados.** Este es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal. Las decisiones en cuanto a monto y estructura dependen de elementos como la disponibilidad de recursos, prioridades federales, etcétera. En todo caso, sólo habría que mencionar que el monto de recursos de este tipo de gasto es sustancial.

#### **4.3 COMPETENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO**

La descentralización en materia de gasto público se evidencia en el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas, ya que actualmente el componente más importante del gasto de los Estados, proviene del Gobierno Federal.

Una parte de los recursos los reciben vía Participaciones Federales a Estados y Municipios (recursos de gasto no condicionado); otra parte, vía Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o lo que se ha dado en llamar Ramo 33 (recursos condicionados a una materia específica de gasto); y una parte adicional la constituyen los recursos transferidos a través de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas (recursos condicionados y con asignaciones específicas) y mediante el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PEFEF).

En la práctica, esto implica que el Gobierno Federal influya no solo en el tipo de gasto que realizan las Entidades Federativas, sino también en su asignación entre estas, ello, en detrimento de las posibilidades locales de decidir la asignación de los recursos de gasto de acuerdo a su visión y necesidades.



El avance más significativo en materia de coordinación del gasto público, se refleja en el proceso de descentralización de las funciones de Educación y Salud, así como una serie de recursos considerados en los Fondos de Aportaciones cuyo destino es el desarrollo de infraestructura Estatal y Municipal y el Combate a la Pobreza, que si bien son recursos condicionados a las políticas de gasto establecidas por el Gobierno Federal, significan un avance en materia de coordinación del gasto público, entre el Gobierno central y los Gobiernos Subnacionales.

Actualmente el compromiso por la descentralización es ratificado por el Gobierno Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, el cual contiene en una de las "Normas Básicas de la Acción Gubernamental", el tema del federalismo, mismo que incluye entre sus estrategias el tema de la descentralización."

El Gobierno Federal se involucra en un mayor número de funciones que las sugeridas por la literatura económica, tanto por las funciones asignadas por la legislación a este orden de gobierno, como en las que participa de facto. Si bien la Constitución asigna poderes residuales amplios a las entidades, no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que las potestades principales las ejercen de manera concurrente con la federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno.

---

<sup>13</sup> *Presidencia de la República Mexicana 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.*



Hasta hace poco, el gasto federal fue significativamente superior al de los gobiernos locales. Desde 1998 y como resultado de los procesos de descentralización recientes, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación, a través de las transferencias que ésta otorga para financiar múltiples servicios. Los recursos transferidos no se traducen necesariamente en mayor poder discrecional para los gobiernos locales.

La federación gasta de diversas maneras en las entidades. En primer lugar, lo hace directamente a través de inversión pública federal o en la prestación de algunos servicios. El monto de la inversión pública federal o en la prestación de algunos servicios.

El monto de la inversión pública federal varía de año en año y entre estados y su asignación se define de manera relativamente independiente del gasto que las entidades consideran prioritario en un momento dado, obedeciendo más bien a los planes y programas de las secretarías de estado federales y a factores políticos. Otro tipo de gasto, llamado bipartita, es el que realizan conjuntamente estados y federación. Un ejemplo es el gasto en las universidades estatales, en donde la federación y cada estado otorgan recursos en una proporción relativamente estable, pero que varía de estado a estado.

Sin embargo, según algunos funcionarios estatales, si bien los estados y municipios buscan influir en el objeto del gasto local, muy seguido han de atenerse a los criterios que determinen las secretarías de estado federales responsables de la asignación de los recursos, lo que redundo en que no se gaste necesariamente en lo que los estados y municipios consideren como lo de mayor importancia.



#### 4.4 DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVAS A NIVEL LOCAL.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el proceso de descentralización del gasto público en México ha sido un proceso complejo de fortalecer a los niveles subnacionales de gobierno. Con este proceso se pretende avanzar hacia un federalismo real, hacia un modelo equilibrado de relaciones intergubernamentales, y hacia un sistema de distribución equitativa del poder político y de la capacidad de gobierno.

Claramente la descentralización de recursos todavía es insuficiente para llegar a una verdadera configuración de nuestro federalismo hacendario, de hecho el caso mexicano sigue siendo uno de los sistemas federales más centralizados en el mundo, pero es claro que es riesgoso un cambio radical ante la precariedad institucional y administrativa de buena parte de los municipios del país.

De esta manera, el objetivo de este apartado es precisamente presentar los posibles riesgos que se tienen desde ahora que enfrentar para dar a este proceso de descentralización un orden y congruencia, que permita un avance en la calidad y eficiencia de la acción gubernamental en beneficio de la población, evitando caer en un entusiasmo mal entendido de la descentralización desmedida y desordenada que lejos de mejorar la implementación de programas gubernamentales, complicaría aún más las difíciles finanzas públicas de los gobiernos locales.



Como bien lo indica Enrique Cabrero Mendoza, "Difícilmente se puede establecer un análisis de la política y capacidades de ejercicio del gasto en el nivel estatal y municipal sin tomar en cuenta la realidad que existe en la mayor parte de los municipios mexicanos".<sup>20</sup>

Cabrero Mendoza resume las precariedades estructurales y administrativas en los niveles locales de gobierno de gobierno de la siguiente manera:

- a) Si bien la mayoría de los municipios del país cuentan con un tesorero o una tesorería municipal, sólo 39% del total cuenta con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir que en más de un 60% de los casos, no se tiene en la estructura administrativa un área responsable especializada en supervisar y planear el ejercicio del gasto.
- b) De los más de 2427 municipios del país, sólo 33% tienen un área específica de planeación en su estructura administrativa, y sólo 23% un área específica de evaluación. Es decir que alrededor de 70% de las administraciones municipales no tienen una visión clara de asignación del gasto, ni un seguimiento de su ejercicio o clara idea de sus resultados.
- c) En cuanto al equipamiento, un dato realmente preocupante es que 60% de los municipios del país no tenían ningún equipo de cómputo para el año de 1997, por lo que la función de registro contable era manual en la mayoría de los municipios, por supuesto en la actualidad el porcentaje de municipios que cuenta con esta infraestructura se ha elevado considerablemente, sin embargo aún siguen registrando retrasos en esta materia.

---

<sup>20</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, "La descentralización Fiscal frente a las debilidades institucionales y los programas de eficiencia del gasto: los nuevos retos de la agenda municipal", Ponencia presentada en el Tercer seminario sobre el Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, Pág. 2



- d) E cuanto la marco jurídico interno de la administración municipal, en 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico y en 8% aunque existe no está actualizado. Es decir que alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Es de suponer desorden y falta de precisión en los sistemas contables y de registro del gasto.
- e) Sólo 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y en 7% no está actualizado o es inoperante. Es decir que poco más de 70% de municipios no cuenta con la normatividad básica necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial.
- f) Otro dato de esta precariedad fiscal es que 72% de los municipios reconocen haber recaudado menos de un 50% de lo presupuestado; 27% recaudaron entre un 50 y un 25% de lo previsto; y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo previsto.
- g) Cabe mencionar que en rubro de gasto corriente, lo correspondiente al pago de nómina significó más del 50% en casi la mitad de los municipios del país. Esto da también una idea de los escasos márgenes de acción en relación al gasto que se observa en buena parte del contexto nacional municipal.

También en el estudio que realiza Enrique Cabrero indica lo siguiente:

- Si bien la mayoría de los municipios del país llevan a cabo, aunque de forma insuficiente, las funciones básicas financieras del municipio (presupuesto, registro, cobro de impuesto y derechos).



Sólo 55% de los municipios llevan a cabo un proceso de administración y seguimiento de la deuda pública municipal; y sólo 46% lleva a cabo una actividad de administración de inventarios de recursos materiales.

- Sólo 46% lleva a cabo auditorías y supervisiones financieras; sólo 41% lleva a cabo una actividad permanente de búsqueda de acciones para disminuir costos en el cobro y administración de tributos, sólo 28% lleva a cabo una función de exploración y evaluación de créditos a contratar; y sólo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria. Es evidente que muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría sólo lleva a cabo muy precarias y tradicionales tareas operativas de ejercicio del gasto.

De lo anterior podemos mencionar las debilidades que los niveles de gobierno local, las cuáles son las siguientes:

- La mayor parte de las administraciones financieras municipales no están equipadas ni preparadas para asumir con un nivel aceptable de eficiencia en el gasto las nuevas responsabilidades asignadas.
- Debido a este rezago es necesario que simultáneamente al proceso descentralizador se lleve a cabo un trascendente esfuerzo nacional por fortalecer institucional, técnica y administrativamente a los gobiernos estatales y municipales del país. De no desplegar urgentemente una diversidad de acciones de apoyo tanto desde el nivel federal, como estatal (en el manejo administrativa y financiero), así como en la profesionalización municipal, es muy probable que caiga la eficiencia en el ejercicio del gasto en los recursos que fluyen a este nivel de gobierno.



- La diversidad de problemas que presenta la realidad municipal nacional, obliga al diseño de estrategias de acción diferenciadas por tipo de municipios. Tanto el conjunto de reformas generales promovidas para los gobiernos locales desde 1983 con las reformas al artículo 115 constitucional, como las que actualmente se están llevando a cabo, parecerían haber llegado al límite de su eficiencia. Una de las posibilidades para avanzar a un segundo nivel de reformas en el fortalecimiento municipal, es a partir del reconocimiento explícito de la diversidad municipal nacional.

Por ejemplo, en el caso de los municipios metropolitanos y urbanos grandes, las propuestas deben pasar por apoyar la consolidación de procesos de modernización administrativa para, posteriormente, ampliar las responsabilidades de este tipo de municipios en materia de descentralización.

En el caso de municipios urbanos medios o semi-urbanos, la agenda de reformas pasa por otro tipo de registro. En estos casos se requiere apoyar en el inicio de procesos de modernización administrativa con el fin de acondicionar las capacidades locales para asumir las responsabilidades que ya han sido otorgadas a este nivel de gobiernos.

En el caso de municipios pequeños y rurales, la agenda de reformas requiere orientarse al agrupamiento / asociación de municipios con el fin de poder atender adecuadamente las funciones básicas de este nivel de gobierno. El nivel estatal, con algunas excepciones, poco se ha preocupado por fortalecer sistemáticamente y eficientemente a las administraciones municipales, tampoco ha habido incentivos claros para ello, sin embargo, cada vez más se irá tomando conciencia respecto a este tema.



Sin embargo, las administraciones municipales deben fortalecerse a sí mismas con el fin de cuidar el gasto municipal y poder ejercer adecuadamente los nuevos recursos que recibe. La capacidad de innovación, la creatividad y la responsabilidad, son ahora mucho más importantes que antes. Mientras más recursos hay, más retos se deberán enfrentar, más dilemas de decisión y más capacidad de respuesta se habrá que tener.

Desde este punto de vista, lo único que los gobiernos municipales no pueden permitir, es que esta oportunidad al ser desaprovechada, se convierta en un argumento para detener la descentralización, o lo que sería todavía más grave, para realimentar la cultura centralizadora de nuestro naciente federalismo hacendario.

#### **4.5 CONTROL Y SUPERVISIÓN DEL MANEJO DE LOS RECURSOS: DISCIPLINA FISCAL**

En la Ley de Coordinación Fiscal se dispone que el Control y supervisión del manejo de los recursos quedara a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I. Durante el inicio del proceso de presupuestación, en término de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como organismos de fiscalización y la Secretaría de Hacienda como el organismos que maneja los recursos.



II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por la Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a la autoridades de los gobiernos municipales según corresponda. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos.

III. La fiscalización de las cuentas públicas en la Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso Local que corresponda, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que la dependencias del ejecutivo local y de los Municipios respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta ley, y

IV. La Auditoría Superior de la Federación al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.

También la Ley establece que cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control u supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la ley, deberán hacerlo del conocimiento del SECODAM en forma inmediata.

Por su parte cuando la Auditoría de un Congreso Local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación.



No obstante lo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de las afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de desviación de los recursos recibidos de los Fondos del Ramo 33, para fines distintos a los señalados en el Capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales" de la Ley de Coordinación Fiscal, serán sancionadas por las autoridades federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

El artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que "Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos".

Las sanciones derivadas de cualquier anomalía, en el uso de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales serán sancionadas por las autoridades locales en el caso de las Entidades Federativas y los Municipios, en tanto que, para las autoridades Federales lo serán por la legislación Federal.



<b>Proceso del Recurso</b>	<b>Manejo del Recurso</b>	<b>Organismo Fiscalizador</b>
DESDE EL INICIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO HASTA LA ENTREGA DE LOS RECURSOS	SHON	SECODAM
DESDE LA RECEPCIÓN DE LOS RECURSOS HASTA SU EROGACIÓN TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTADOS</li> <li>• MUNICIPIOS</li> </ul>	AUTORIDADES DE CONTROL Y SUPERVISIÓN INTERNA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES SEGUN CORRESPONDA
FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTADOS</li> <li>• MUNICIPIOS</li> </ul>	CONGRESO LOCAL QUE CORRESPONDA POR MEDIO DE SU CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA CONFORME A SUS PROPIAS LEYES
FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL	DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

1: A partir del 1° de Enero de 2000, Auditoría Superior de la Federación D.O.F. 30 de Julio de 1999)

#### 4.6 LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Durante los últimos años, el debate sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas se ha multiplicado en México y el resto del mundo, sin embargo es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención al estudio de cómo se rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México, como ya lo hemos revisado anteriormente, se inició un proceso de descentralización, particularmente en educación y servicio de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios.



"Rendición de cuentas" es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo".

La rendición de cuentas significa "la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia".<sup>11</sup>

Para los propósitos de este apartado, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

En ocasiones "control" y "fiscalización" son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, por eso éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir cuentas a los ciudadanos.

---

<sup>11</sup> *Delemer D. Dunn, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.*



El concepto de "transparencia" también se usa en ocasiones como sinónimos de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reduce los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismos para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno.

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.



"Los principales mecanismo y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen las presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso Local; la presentación y aprobación anual de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando – obediencia en el sector público; y finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los apenas enunciados constituyen los más importantes y representativos en México."<sup>22</sup>

Con frecuencia, los gobernantes y legisladores carecen de los incentivos políticos para aplicar la ley u hacer uso de sus facultades de fiscalización; en otras ocasiones, de recursos técnicos y humanos para implementar políticas de fiscalización.

Desde hace varios años, sin embargo, la alternancia en los ejecutivos estatales y la aparición de gobiernos divididos en los cuales el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Legislativo han estimulado que las facultades legales de rendición de cuentas se ejerzan en la práctica. Se puede suponer que el mayor incentivo para el control se da en los estados con gobiernos divididos seguidos de aquellos donde el partido del gobernador no cuenta con mayorías absolutas en los congresos estatales.

---

<sup>22</sup> Ugarte, Luis Carlos, "Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México", IFE, 2000.



Además de las motivaciones políticas, otro factor que puede limitar la aplicación de las normas y facultades legales es la insuficiente capacidad administrativa con que cuentan algunos gobiernos y congresos estatales, como ya lo señalamos anteriormente. Con frecuencia, las contadurías mayores de los estados carecen del personal calificado, así como de los recursos y la tecnología suficientes para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz. Eso hace que la autoridad para fiscalizar se ejerza pero con resultados magros.

En el caso de los Municipios, diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El Artículo 115 constitucional establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales.

A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno. Pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes.

Aunque al parecer no hay estudios empíricos que analicen cómo rinde cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> En opinión de Enrique Cabrero, la rendición de cuentas en los municipios pequeños del país puede ser más transparente y eficaz porque se trata de un mecanismo informal, continuo y directo: los habitantes ven la obra construida, saben del patrimonio pasado y presente del presidente municipal, conocen con detalle qué se ha hecho. Con frecuencia, la obra pública se hace en colaboración con los habitantes debido a insuficiencia de fondos, por lo que la rendición de cuentas es directa. Ponencia presentada en la conferencia México Contra la Corrupción, México, abril 2002.



Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.

#### **4.6.1 LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES**

Por otra parte, dentro de la administración pública estatal y municipal, en la actualidad, hablar de control, es hablar de un tema por demás sobresaliente, ya que cada vez más existe un reclamo más enérgico, que pugna porque todo esté correctamente manejado, pero cuando los funcionarios responsables del manejo de la Hacienda Pública se apartan de la legalidad y realizan actos que causan deterioro a la misma, y adicionalmente no utilizan un mecanismo de rendición de cuentas, indudablemente hay que observar los castigos y penalidades que son aplicados a aquellos funcionarios que desvían recursos y fondos, a fines distintos a los que estaban destinado en principio.

Hablar de responsabilidades en un sentido general, es hablar del desempeño de las encomiendas a los individuos que conforman la administración pública municipal, los cuales, deberán desarrollar sus quehaceres con eficiencia y eficacia para demostrar a la sociedad, a la cual se deben que han desempeñado un buen papel.

En México, las responsabilidades de estos servidores públicos se encuentran subordinadas a un orden jurídico-normativo preestablecido, el cual, sujeta a los funcionarios y empleados de la administración pública, a seguir ciertas normas de conducta y ciertos procesos para desarrollar sus actividades.



Este orden jurídico se encuentra integrado por: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los Tratados Internacionales, en el ámbito federal; en el ámbito local se encuentra regulado por: las Constituciones Locales, las Leyes Ordinarias, los Reglamentos Federales y Locales, los Convenios y Acuerdos Intergubernamentales, los Planes y Programas, etc.

#### **4.6.2 LOS DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDADES**

Los servidores públicos, están sujetos a diversos tipos de responsabilidades, como son: los de carácter político, administrativo, penal y los civiles; estos tipos de responsabilidades llegan a materializarse, como ya mencionamos a través de actos u omisiones, que puedan ser tipificados como transgresiones a nuestro sistema normativo.

##### **❖ Responsabilidades Políticas**

Las responsabilidades de carácter político, en términos generales, se originan por actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho de los mismos, y sólo alcanza a determinados funcionarios o servidores públicos, esto es, por razón de sus funciones y/o atribuciones, siendo los principalmente afectos, los siguientes:

En el ámbito federal, todos los legisladores federales, funcionarios de las dependencias, etc; en el ámbito local, se encuentran los Gobernadores de los Estados, Diputados y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otros que marca la Carta Magna, en su título IV, artículo 108, y en el ámbito municipal, los Presidentes Municipales, Regidores o Consejales, los Tesoreros y los Síndicos de los Ayuntamientos, así como toda persona que se desempeñe como titular de los organismos públicos de descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria.



#### ❖ **Las responsabilidades Administrativas**

Las responsabilidades de carácter administrativo, tienen por objeto el sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos, a consecuencia de una transgresión de las obligaciones inherentes a la calidad del funcionario público, a través de la potestad disciplinaria del estado o la propia administración municipal.

En materia administrativa, se enlista una serie de obligaciones, todas ellas tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del desempeño de los servidores públicos.

Las principales sanciones a las cuales se encuentran expuestos los servidores públicos municipales y estatales, en materia administrativa son:

- **El apercibimiento privado o público.**
- **La amonestación privada o pública.**
- **La suspensión temporal del cargo ( de 8 a 30 días).**
- **La destitución de su cargo.**
- **La sanción económica**
- **La inhabilitación (hasta por 10 años)**

#### ❖ **Responsabilidades Penales**

Las responsabilidades de carácter penal, tienen por objeto sancionar a los servidores públicos, cuando los actos u omisiones de éstos, en el ejercicio de sus funciones, constituyan delitos previstos en el Código o Leyes de carácter penal respectivos.



En otras palabras, son a efectos a las responsabilidades de carácter penal los servidores públicos en el ámbito municipal, cuando sus conductas provienen de un comportamiento doloso culposo.

Cabe recordar, que la norma penal tiene como objetivo tipificar las conductas de los individuos que transgredan el orden social, así como establecer las sanciones correspondientes a cada uno de los actos u omisiones de los individuos. Entre los delitos previstos por las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Códigos Penales en el ámbito local, se encuentran los siguientes:

- **El uso indebido de las atribuciones y facultades.**
- **Intimidación.**
- **Ejercicio abusivo de las funciones**
- **Tráfico de influencias**
- **Deslealtad**
- **Enriquecimiento ilícito.**
- **Abuso de autoridad**
- **Cohecho**
- **Peculado**

#### ❖ **Responsabilidades Civiles**

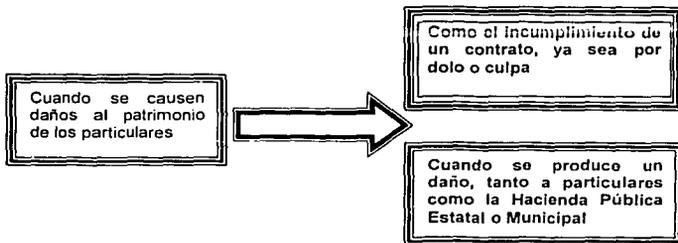
Las responsabilidades de carácter civil originan, cuando los actos u omisiones de servidores públicos municipales u estatales causen daño al patrimonio de los particulares cuando estos se encuentren en poder del gobierno o la hacienda pública.



En otras palabras, las responsabilidades de carácter civil de los funcionarios y empleados municipales se originan principalmente por el "incumplimiento de los contratos" suscritos entre los particulares y el ente municipal y, como mencionamos, por el daño o perjuicio que causen o logren producir por dicho incumplimiento.

La forma en que opera dicha responsabilidad derivada por el incumplimiento de los contratos, es que el servidor público está obligado a indemnizar a su contraparte por los daños o perjuicios causados.

#### RESPONSABILIDAD CIVIL



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.6.3 LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADAS CON LA ACTIVIDAD HACENDARIA.

El potencial financiamiento de las responsabilidades de los servidores públicos, lo constituye su propio marco normativo y administrativo pero también, existen otras disposiciones de carácter federal, que en un momento determinado, pueden redundar en el financiamiento de responsabilidades a los servidores públicos involucrados en el manejo de las finanzas públicas estatales y municipales.



Tal es el caso de la Ley de Servicio de la Tesorería de la Federación, cuerpo normativo que prevé dentro de sus disposiciones, que los municipios, entre otros organismos de la administración municipal, entre otros organismos de la administración pública, serán considerados como auxiliares de la Federación, en materia de recaudación, prórrogas, pagos y demás funciones competentes a la Tesorería de la Federación.

Los servidores directamente involucrados en la actividad hacendaria municipal o estatal, es decir, los gobernadores, los funcionarios estatales, los Presidentes Municipales, los Síndicos, los Regidores y, sobre todo, los Tesoreros municipales y Estatales, son más susceptibles a que se les finquen responsabilidades, virtud a sus atribuciones y facultades dentro de la administración y la facilidad para manejar los recursos financieros propiedad del ente público municipal.



## CAPITULO V

### OPCIONES DE REFORMA DE LAS RELACIONES HACENDARIAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO.

#### 5.1 ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMAS EN MATERIA DE FEDERALISMO.

Desde la instauración en 1980 del Sistema de Coordinación Fiscal hasta nuestros días, se ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones a los estados y municipios, a fin de resolver los problemas de la influencia excesiva del Gobierno Federal en los conceptos de gasto y en la forma en que se asignan los recursos a las entidades federativas.

Dicho afán de descentralización fiscal se ha venido desarrollando con mayor ímpetu desde los años noventa y se ha orientado primordialmente a la distribución del gasto.

Actualmente se siguen generando gran cantidad de propuestas de modificación o cambio a la *Ley de Coordinación Fiscal*, destacando por su formalidad las propuestas que se realizan a través de las iniciativas legislativas, es decir aquellas que se han presentado al Congreso de la Unión y que se les da entrada a Comisiones para su estudio y evaluación, encontrándose aún pendientes de dictaminar, de las cuales presento a continuación cuadro resumen conceptual y posteriormente una síntesis de cada una de ellas.



Asimismo, en un segundo apartado, se incluye un resumen de propuestas elaboradas por intelectuales, estudiosos e interesados en el tema, recopiladas a través de la *Agenda de la Reforma Municipal*<sup>24</sup>, habiéndose tomado en cuenta solamente las provenientes desde el año 1999 a la fecha, ya que representan los conceptos más recientes que en su mayor parte aún no han sido atendidos.<sup>24</sup>

### 5.1.1 INICIATIVAS DE REFORMAS DE LEY PENDIENTES EN EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE FEDERALISMO.

En este apartado se presenta un cuadro resumen conceptual, derivado de las iniciativas legislativas que aparecen en los registros del Congreso de la Unión:

A.- CREAR NUEVOS FONDOS
➤ Crear el Fondo III ó VIII. Fondo de Apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (PRI)
➤ Crear el Fondo VIII. Fondo de Aportaciones para fortalecimiento de las entidades federativas en su gasto de inversión (PRD y PRI)
➤ Dividir el Fondo de Infraestructura Social en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Estatal y otro para el Municipal (PVEM)
➤ Crear un Fondo Compensatorio de Aportaciones para los Servicios de Salud (PRI)
➤ Crear un Fondo para el desarrollo de indígenas y comunidades (PRI)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>24</sup> La *Agenda de la Reforma Municipal* es un proyecto de investigación y de vinculación entre instituciones académicas (CIDE, CESEM, IIS – UNAM y CERE), docentes y de servicios municipales de México, que tiene por objeto analizar y sistematizar el debate público relativo a la modernización de los ayuntamientos. Para conocer el programa completo y todas las propuestas de la *Agenda*, puede consultarse la dirección en Internet: [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx).



**B. INCREMENTAR EL MONTO DE LOS RECURSOS**

- Incrementar del 2.5% al 4% los recursos del Fondo de Infraestructura Social (PVEM)
- Incrementar el porcentaje de la recaudación federal participable que constituye el Fondo General Participable, del 20% al 23 o 25% (Congreso de Durango, Campeche y PRD)

**A. CAMBIAR LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN  
DE RECURSOS**

- Cambiar la fórmula de asignación del Fondo de Infraestructura Social para que los municipios incrementen sus recursos y facultades y se destine al Fondo de Infraestructura Social Municipal, todos los servicios del artículo 115 constitucional (PRI)
- Modificar la fórmula de asignación del Fondo General Participable para que se asignen más recursos a los municipios (PRI, PRD y PAN)

**D. OTRAS PROPUESTAS**

- Apoyar el desarrollo regional de los municipios de la Frontera Norte (PRI)
- Permitir mayor equidad en la distribución de recursos del Fondo de salud (PRI)
- Que los municipios tengan facultad para utilizar recursos del Fondo de Infraestructura Social (PAN)
- Apoyar a municipios que acogen a la población del sector petrolero (PAN)
- Que los estados y municipios se queden con la recaudación del aprovechamiento de aguas (PAN)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



La síntesis de las iniciativas más representativas de reformas a la *Ley de Coordinación Fiscal* que se encuentran en estudio en la Cámara de Diputados, corresponden a:

**PRESENTÓ: Dip. Francisco Agundis Arias (PVEM)**

**FECHA: 19 de diciembre del 2000**

Incrementar el monto de recursos destinados a la Infraestructura Social contemplada en la *Ley de Coordinación Fiscal* para planear un 4% del total de los ingresos participables en lugar del 2.5% actualmente establecido por la ley, y que se divida en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Estatal, para destinarle 0.303%, y en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Municipal, para destinarle 3.697%.

**PRESENTÓ: Congreso del estado de Durango, representado por los Diputados: Oscar García Barrón, Pedro Luna Solís y Jaime Ruiz Canaán.**

**FECHA: 17 de enero del 2001**

Reformar el artículo segundo de la *Ley de Coordinación Fiscal* para incrementar el porcentaje de la recaudación federal participable que constituye el Fondo General de Participaciones, para pasar de un 20% a un 25% y adecuar la fórmula para su distribución, para quedar como sigue:

el 40% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad, otro 40% en los términos del artículo 3º de la *Ley de Coordinación Fiscal*, el 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad y el 10.34% restante en proporción directa al monto de recursos propios que cada estado destine a gasto e inversión en educación.



**PRESENTÓ: Dip. Jaime Martínez Veloz (PRI)**

**FECHA: 18 de octubre del 2001**

Que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinen exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sirva para dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

**PRESENTÓ: Dip. Víctor Emanuel Díaz Palacios (PRI)**

**FECHA: 8 de noviembre del 2001**

Reformar la Ley de Coordinación Fiscal, para crear un nuevo fondo en el Ramo 33 denominado: Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fondo III), para complementar a los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Además, propone que un 10% de ese Fondo sea destinado por los Estados y el Distrito Federal, a la atención de las prioridades que propongan los Diputados Federales. La distribución de este Fondo sería de manera equitativa entre los distritos uninominales de cada entidad y del Distrito Federal y su monto sería de 0.814%.



***PRESENTÓ: Dip. Miroslava García Suárez (PRD)***

***FECHA: 15 de noviembre del 2001***

Reformar los artículos 2, 2º-A fracción III, 3º-B, 4º, 25, 32, 44, adicionar los artículos 45-A, 45-B, 45-C, y dos artículos transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal, para que el Fondo General Participable se constituya con el 23% de la recaudación federal participable; que los municipios participen con el 100% de la recaudación que obtengan de los contribuyentes; crear una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 1.3% de la recaudación federal participable; y crear un nuevo fondo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en su Gasto de Inversión (Fondo VIII) que tendrá un monto de 2.64% y se destinará para el gasto en obra pública.

***PRESENTÓ: Sen. Carlos Rojas Gutiérrez (PRI)***

***FECHA: 21 de noviembre del 2001***

Crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo de los Indígenas y sus Comunidades, que se determinará con un monto equivalente al 0.67% de la misma, a fin de canalizar a los indígenas y sus comunidades casi el 50% más de recursos, los cuales deberán ejercerse con base en las prioridades y formas de participación social que determina la ley y con la participación de los propios indígenas y sus comunidades.

***PRESENTÓ: Dip. Ramón León Morales (PRD)***

***FECHA: 29 de noviembre del 2001***

Reformar el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar el actual esquema de cálculo de la fórmula de asignación de recursos para que los municipios cuenten con la infraestructura adecuada para llevar a cabo operaciones de comercio exterior, logren un tratamiento más equitativo y justo, y se logren dos objetivos fundamentales:



el 94% del fondo se distribuya con base en los ingresos que obtiene cada municipio de la recaudación de los conceptos de predial, derechos de agua e impuestos al comercio exterior, y el 6% restante se distribuya aplicándolo a la inversa respecto del porcentaje de participación antes señalado.

***PRESENTÓ: Dip. Neftalí Salvador Escobedo Zoletto (PAN)***

***FECHA: 27 de noviembre del 2001***

Reformar el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, para facultar a los Municipios que lo requieran, de poder utilizar recursos del Fondo de Aportaciones par la Infraestructura Social Municipal, para que el 2% de este, les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional y puedan destinar hasta un 5% del total de los recursos del Fondo, para elaborar los proyectos ejecutivos de infraestructura que se realizarán en su territorio y hasta un 3% para implementar un programa de supervisión en la ejecución de dichas obras, asegurando que las mismas cumplan con la normatividad establecida. Adicionalmente los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.

***PRESENTÓ: Dip. Heriberto Huicochea Vázquez (PRI)***

***FECHA: 4 de diciembre del 2001***

Los fondos transferidos directamente a los municipios a través de los estados y que tienen como objetivo cubrir las erogaciones propias que establece la Ley de Coordinación Fiscal, no incorporan en su totalidad las principales obligaciones del municipio mexicano señaladas en el artículo 115 constitucional, lo que genera una clara incongruencia entre las fuentes de ingresos de los fondos municipales y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, porque en la actualidad dichos fondos están orientados más bien, para ayudar en las competencias del gobierno local y federal.



Por ello, propone reformar los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destine a todos aquellos servicios públicos señalados en la fracción tercera del artículo 115 constitucional; que los municipios según el caso que se trate, destinen como mínimo el 30% del total del fondo, para los habitantes en áreas rurales ó de zonas conurbadas; y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tengan hasta un 60% del monto total del fondo, al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

***PRESENTÓ: Dip. César Alejandro Monraz Sustaita (PAN)***

***FECHA: 4 de diciembre del 2001***

Reformar el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar el esquema actual de distribución por uno en el que el 94% del Fondo General Participable, se distribuya con base en la recaudación que tiene cada municipio por los conceptos de predial, derechos de agua e impuestos al comercio exterior y el 6% restante que se distribuya aplicando la inversa respecto al porcentaje de participación del punto anterior.

***PRESENTÓ: Congreso del estado de Campeche,***

***FECHA: 6 de diciembre del 2001***

Reformar del primer párrafo de su artículo 2º y adicionar la fracción VIII a su artículo 25 y el artículo 45 Bis, para que el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se establezca como un octavo fondo, los cuales lo recibirían anualmente, como gasto de inversión y no para aplicarlo a gasto corriente; y que el Fondo General Participable se constituya con el 21.5% de la recaudación federal participable.



***PRESENTÓ: Dip. Roberto Preciado Cuevas (PRI)***

***FECHA: 6 de diciembre del 2001***

Reformar el artículo 2-A de la *Ley de Coordinación Fiscal*, para modificar el actual esquema de cálculo de la fórmula de asignación de recursos del Fondo General Participable, ya que la fórmula vigente ha restado eficiencia para financiar mejores servicios públicos y ha desalentado a los municipios en donde se concentran los mayores niveles de operaciones de comercio exterior.

Así, la distribución del 94% de este fondo se distribuirá entre los municipios mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determine de acuerdo a nueva fórmula.

***PRESENTÓ: Dip. Ma. Lúsa Aráceli Domínguez Ramírez (PRI)***

***FECHA: 11 de diciembre del 2001***

Reformar el artículo 31 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, para permitir una distribución más equitativa del Ramo 33 en materia de salud; crear un Fondo Compensatorio de Aportaciones para los Servicios de Salud para atender inequidades presupuestales que afectan a los estados de la federación con recursos adicionales a los asignados en forma normal a los estados.

***PRESENTÓ: Dip. Francisco Blake Mora (PAN)***

***FECHA: 13 de diciembre del 2001***

Adicionar un artículo 10-C y reformar y adicionar los artículos 6, 17, 20 y 34 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, a fin de que un porcentaje de los derechos que actualmente se pagan a la Federación por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, sean regresados por ésta a los estados y municipios, para invertir estrictamente en infraestructura de agua potable y alcantarillado y, con mayor énfasis, en plantas de tratamiento de aguas residuales.



**PRESENTÓ:** *Sen. Jorge Nordhausen González (PAN)*

**FECHA:** *13 de diciembre del 2001*

Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 2-A de la *Ley de Coordinación Fiscal* para apoyar a los municipios que acogen a la población que trabaja en el sector petrolero, con más recursos, específicamente, con el aumento del porcentaje del derecho adicional sobre la extracción de petróleo hasta dos veces más esta cantidad (actualmente es del 3.17% y sería de 6.34%), excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

**PRESENTÓ:** *Sen. Víctor Manuel Méndez Lanz (PRI)*

**FECHA:** *15 de diciembre del 2001*

Reformar el artículo 25 y adicionar un artículo 45 Bis a la *Ley de Coordinación Fiscal* para favorecer un justo y equitativo mecanismo de financiamiento para proyectos que fortalezcan la infraestructura de estados y municipios y apoye a las entidades federativas para afrontar de mejor forma los rezagos y carencias, a través de la inversión y el fomento de políticas educativas, de salud y de desarrollo social; y crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fondo VIII), el cual se determinará con un monto de 2% de la recaudación federal participable, los fondos se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en infraestructura de cualquier naturaleza.

Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones.



**PRESENTÓ: Sen. Oscar Luebbert Gutiérrez (PRI)**

**FECHA: 24 de abril del 2001**

Reformar el artículo 9-A y adicionar un artículo 9-B de la *Ley de Coordinación Fiscal*, para apoyar el desarrollo regional en la frontera norte, y de otras regiones del país, a partir de fortalecer a los gobiernos de los Estados y a los municipios, mediante la concurrencia de varias entidades y de la Federación en la realización de programas de importancia estratégica para la nación y que son de interés prioritario para los gobiernos locales.

**PRESENTÓ: Sen. Jesús Ortega Martínez, (PRD)**

**FECHA: 22 de octubre del 2002**

La iniciativa pretende el establecimiento de un sistema que permita la incorporación de algunas fuentes impositivas a favor de los Estados y de los Municipios. Establecer un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria entre la Federación, las Entidades Federativas el Distrito Federal y los Municipios, en el cual se establezcan fundamentalmente: las reglas de adhesión al sistema; la constitución y distribución de los fondos de participaciones y de aportaciones que en los ingresos federales corresponden a las Entidades, al Distrito Federal y a los Municipios; la colaboración administrativa entre las diversas autoridades; la planeación, programación y el ejercicio de los recursos de origen federal que transfiera con motivo de la descentralización de funciones; las reglas para la afectación de los fondos a que se refiere la ley, con motivo de las obligaciones y empréstitos que contraigan las Entidades, el Distrito Federal y los Municipios, así como su registro; y la constitución de los organismos en materia de coordinación hacendaria, su organización y funcionamiento.



Destaca entre la propuesta la creación de un Fondo General de Participaciones en Ingresos Federales, el cual se constituirá con el 24% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, incluyendo todos los derechos generados por la extracción de petróleo y minería y del cuál podrán participar las entidades adheridas al Sistema. Para la aplicación del Sistema que se propone, se crean diversos organismos en la materia.

**PRESENTÓ:** Sen. César Camacho Quiróz (PRI)

**FECHA:** 26 de Noviembre de 2002

En la iniciativa se plantean diversas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, cuyas propuestas fundamentales son las siguientes:

- Modificar la denominación de la Ley para denominarla Ley de Coordinación Hacendaria; ello en virtud de que no es exclusivamente de carácter fiscal a la coordinación que regula dicho ordenamiento, sino más amplio, es decir, hacendaria, dado que además de establecer cómo se reparten los recursos federales, también establece el cómo se debe manejar la hacienda respecto de los recursos federales transferidos.
- Ampliar el objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, para que expresamente se establezca que incluye los criterios y fórmulas de distribución, de todo tipo de recursos federales transferidos a los estados, los municipios y al Distrito Federal;
- Establecer que la información que deben rendir los estados y municipios respecto al ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, deba ajustarse a las disposiciones que emita la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, además de difundirse a través de medios impresos y electrónicos;



- Adicionar un Capítulo VI denominado De las Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Pafef), el cual se integraría, sólo para efectos de referencia, con el 2.5% de la recaudación federal participable.

***PRESENTÓ: Sen. Genaro Borrego Estrada (PRI)***

***FECHA: 05 de diciembre de 2002***

Las propuestas principales de esta iniciativa son las siguientes:

- Modificar la denominación de la Ley de Coordinación Fiscal, para sustituirla por el de Ley de Coordinación Hacendaria.
- Adicionar el Fondo de Aportaciones Federales, un Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, el cual actualmente está previsto como subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Incluir nuevas fórmulas para la distribución de los recursos excedentes de los Fondos de Aportaciones para al Educación básica y Normal, y de Aportaciones de los servicios de salud.
- Otorgar a las entidades federativas la facultad de determinar, por medio de las legislaturas locales, la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para al Infraestructura Social a los municipios, utilizando las variables establecidas en la propia Ley.



- Homologar los esquemas contables y compatibilización de informes a nivel nacional, a fin de fortalecer la fiscalización que realicen las legislaturas estatales.
- Incluir en el artículo 2- A, las definiciones de "Impuesto predial" y "derechos de agua", a efecto de dar transparencia en la aplicación de posconceptos asignables para el cálculo del Fondo de Fomento Municipal.
- Derogar el artículo 3 – A para que posteriormente, a través de un convenio de colaboración administrativa, se deleguen facultades a las entidades en materia de bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados.
- Derogar el artículo 3 – B, en virtud de ser factible la delegación de facultades a las entidades federativas y a los municipios, en materia de impuesto sobre la renta, tratándose de pequeños contribuyentes, con las modalidades que la autoridad federal considere convenientes.

#### **5.1.2 OTRAS PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO.**

Tomando en consideración los planteamientos de la *Agenda de la Reforma Municipal*, la cual concentra una gran cantidad de propuestas para beneficio de los estados y, sobre todo de los municipios, se seleccionaron las propuestas que hacen referencia a cambios en la *Ley de Coordinación Fiscal* desde el año de 1999, por ser las de mayor actualidad, mismas que a continuación se resumen bajo los siguientes conceptos:



### **1. POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES**

- Capacidades legislativas fiscales al municipio
- Incremento y mejor desarrollo de impuestos locales
- Redefinición de competencias entre los tres Órdenes de Gobierno
- Mejorar la estructura técnica de la Recaudación Fiscal
- Cumplimiento de contribuciones estatales y federales

### **2. SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL**

- Nuevas facultades fiscales
- Reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

### **3. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN, RAMO 28**

- Cambios en los montos participables y fórmulas de asignación
- Cambios en condiciones y canales de transferencias

### **4. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN, RAMO 33**

- Formas estatales de distribución
- Nuevo marco legal y fiscalización en asignación de recursos
- Criterios de asignación

### **5. INFORMACIÓN FISCAL**

- Información para control de los estados
- Información para control del municipio

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## 5.2 ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA EN MATERIA DE FEDERALISMO HACENDARIO

México ha iniciado un proceso de cambio irreversible. No obstante, no es aún claro qué tipo de reforma de está poniendo en práctica. Más aún, si bien se ha avanzado en el proceso de descentralización, no es necesariamente cierto que cualquier tipo de descentralización, será provechosa.

De esta forma la baja recaudación de los gobiernos estatales y municipales, así como un alto nivel de dependencia de las transferencias federales, explican la dificultad que tienen los gobiernos locales para resolver las crecientes demandas de servicios y gasto social de la población. Por ello un planteamiento de reforma en materia de federalismo hacendario debe dirigirse hacia un incremento en la correspondencia entre las decisiones de ingreso y las decisiones de gasto en el ámbito local. A continuación de manera muy breve me permitiré esbozar algunos rasgos que, a mi juicio, deberían ser tomados en cuenta en las futuras reformas.

**1.-Realizar la IV Convención Fiscal Nacional**, con el propósito de analizar la problemática del actual sistema de Coordinación Fiscal y las estrategias para convertirlo en un Sistema de Coordinación Hacendaria (Considerando la coordinación en Ingresos Gasto y Deuda), procurando cuidar los equilibrios necesarios, favorecer la equidad del sistema, así como su eficiencia y propiciando mejores condiciones para un desarrollo económico sustentable.

**2.-Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para transformarla en una Ley de Coordinación Hacendaria** que reconozca los tres subsistemas de coordinación. De esta manera se incorporarían las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas.



**3.- En el diseño de una reforma fiscal se deben al menos sentar las bases para dotar a los estados de una mayor capacidad de operar impuestos propios. Es decir ampliar las bases tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales; impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal.**

**4.- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos, así como fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuesto y evaluación.**

**5.- La actual fórmula de participaciones a los estados debe simultáneamente modificarse atendiendo a la capacidad de generación de ingresos propios de los estados, y en todo caso cumplir con el rol fundamentalmente nivelador.**

**6.- Es importante que el gobierno federal mantenga una presencia importante para atender los problemas de pobreza. En un país tan heterogéneo como México, sólo el gobierno puede desempeñar esta función.**

**7.- Se debe diseñar una agencia recaudadora, que si bien puede seguir llamándose SAT, debe ser una agencia en la que participen de manera conjunta los tres niveles de gobierno.**

**8.- Es necesario dotar a los estado de una mayor capacidad de emisión de deuda. Sin embargo, esto debe hacerse de manera gradual, cuidadosa y de manera coordinada con el gobierno federal.**



**9.- Incrementar la proporción de recursos asignados a los gobiernos locales dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:** La proporción de la RFP que se trasfiere en la actualidad a los gobiernos locales es muy pequeña en comparación con sus necesidades de infraestructura. Se deben replantear las fórmulas de repartición de recursos, y al mismo tiempo hacer un esfuerzo para tener un aumento en el monto agregado de la RFP, lo cuál permitirá que ambas partes salgan beneficiadas.

**10.- Mejorar los procedimientos de revisión y aprobación a nivel estatal de los presupuestos y el endeudamiento municipal:** La función de los gobiernos estatales debe centrarse en fortalecer los sistemas de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos ejercidos por parte de los gobiernos municipales, en función de una serie de objetivos y lineamientos contables y financieros previamente acordados.

**11.- Otorgar a los municipios, dentro del SCF, incentivos para que inicien programas de mejoramiento de ingresos locales que sirvan para financiar servicios públicos de la localidad:** El sistema actual de repartición de recursos mediante distintos fondos de aportaciones fue elaborado considerando la necesidad de racionalizar el uso de los recursos fiscales disponibles. A pesar de que el sistema ha permitido el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura social, en la actualidad se deben de buscar mecanismos para que los municipios obtengan parte de los recursos de aquellos proyectos prioritarios que no tienen cobertura dentro de los programas actuales.

**12.- Lograr un acuerdo para que el Gobierno Federal no reduzca la cantidad de recursos que transfiere a los gobiernos locales en la medida en estos amplíen su base tributaria:** Tanto la federación, como los Estados, deben de asegurar a los municipios que el cobro eficiente de los ingresos locales, o la creación de nuevas fuentes de recursos fiscales, no resultará en



pérdida de transferencias por parte de ambos niveles de gobierno. Por el contrario, el desarrollo e instrumentación de un sistema tributario municipal más eficiente debe ser complementado por programas crediticios para inversión en una administración tributaria más moderna o con recurso compartidos entre los tres niveles de gobierno para proyectos de infraestructura de gran magnitud.

**13.- Otorgar a los municipios mayor autonomía en el diseño e instrumentación de sus sistemas fiscales:** Al día de hoy, los gobiernos municipales deben de solicitar autorización a los Congresos Locales para modificar su estructura tributaria. En este sentido, los estados deben de dar mayor flexibilidad para que los municipios puedan cobrar impuestos y cuotas acordes al costo de otorgar los servicios públicos bajo su responsabilidad. Dichos gravámenes deben de permitir que por lo menos se cubran los costos fijos y marginales de los proyectos de infraestructura.

**14.- Mejorar las fórmulas para la distribución de las participaciones estatales a los municipios:** Algunos estados ya han desarrollado acuerdos con sus municipios para dar certidumbre en torno al monto de participaciones que recibirán cada año. No obstante, se requiere avanzar en aquellas entidades que aún no realizan este esfuerzo, y revisar los acuerdos que ya se han establecido, con la finalidad de que las participaciones puedan ser utilizadas como garantías para la planeación financiera de los proyectos de infraestructura local.

**15.- Modernizar las leyes y registros de deudas locales:** Las leyes de deuda estatales deben de contemplar un sistema de registro de empréstitos municipales para que las participaciones estatales puedan ser utilizadas como garantía de endeudamiento.



Se deben de establecer lineamientos para la autorización de emisiones de deuda de los municipios, y aclarar el alcance de las obligaciones del estado en caso de incumplimiento por parte de los municipios.

**16.- Los gobiernos locales, en coordinación con el Gobierno Federal, deben de llevar a cabo acciones en varios frentes para diseñar un sistema fiscal acorde con las responsabilidades compartidas que se tienen en la actualidad:** La cantidad que deben recibir los estados puede fijarse de acuerdo con diferentes criterios: en primer lugar es posible tomar como base un cierto porcentaje de los ingresos obtenidos en su territorio; también la cantidad que deberá entregarse a cada estado puede fijarse según el importe de las recaudaciones obtenidas en periodos anteriores, y por último otro criterio que cabría utilizar para la distribución es la necesidad de recursos de los estados, la cual se mide por el número de habitantes, y lo que se procuraría en este caso sería igualar las cantidades per cápita que se entreguen a cada uno de los estados.

**17.- Crear equipos coordinados entre el gobierno federal, sector privado y académicos,** para otorgar asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales. Su principal función sería apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la integración de proyectos técnicos y económicamente viables.

Con lo anterior será posible a) Reconocer el potencial de los gobiernos locales para resolver eficientemente las demandas de sus ciudadanos; b) apoyar eficazmente a las entidades federativas y municipios para fortalecer la capacidad y eficiencia de sus sistema hacendario; c) facilitar a los ciudadanos la evaluación del desempeño de sus gobernantes al eliminar los problemas de información que produce el sistema federal de transferencias; y d) proveer a los ciudadanos de herramientas fiscales para decidir si se llevan a cabo o no nuevos proyectos de gasto (y-o impuestos).



## CONCLUSIONES

Las relaciones hacendarias entre niveles de gobierno en México tiene implicaciones de tipo políticas y económicas. En su aspecto económico, intentamos determinar porqué se adopta una estructura federal, cómo se distribuyen las funciones de gasto e ingreso y en su caso, cómo se descentralizan.

El principio básico que guía la descentralización del gasto es la ganancia en bienestar que surge de proveer la cantidad de bienes públicos que la comunidad desea.

Este mismo principio, sin embargo, señala que el beneficio es mayor a medida que el financiamiento proviene directamente de los beneficiarios de los bienes públicos.

Por el lado de ingresos tributarios, se involucra una fuerte centralización de ingresos, sin embargo se aplica un mecanismo de transferencias federales a los gobiernos subnacionales (estado y municipios).

Las transferencias (participaciones y aportaciones) del gobierno central son un instrumento utilizado en todos los países para financiar el gasto de los gobiernos locales. No existe, sin embargo una norma en cuanto a la forma, composición, y el monto de las transferencias, por lo que la decisión final depende de las características particulares de cada país. La evidencia muestra que, aun así, existen límites prudenciales ala transferencia de recursos. Cuando estos límites se rebasan, perjudican la salud financiera de los gobiernos locales, transforman las finanzas federales y desarticulan la política de estabilización macroeconómica.



Un monto excesivo de transferencias afecta negativamente los esfuerzos de recaudación y la disciplina en el ejercicio de los gastos locales. Esto se debe a que las transferencias reducen los incentivos para que estos gobiernos incrementen su recaudación, mientras que la comunidad no ve la necesidad de vigilar el ejercicio del gasto, ya que no se realiza con sus recursos, sino con los que provienen del fondo común federal.

En este estudio he mostrado que el problema financiero de los gobiernos estatales y municipales en México está íntimamente relacionado con el nivel de las transferencias que reciben del gobierno federal.

Los problemas de ingresos en los estados y municipios del país no se resuelven incrementando únicamente las participaciones o modificando su fórmula de reparto. Estos mecanismos son salidas de corto plazo que abarcarían agravando la dependencia financiera de dichos gobiernos y complicarían considerablemente las finanzas federales, limitando además la capacidad del gobierno central para aplicar una política efectiva de estabilización macroeconómica.

La dependencia financiera de los gobiernos locales en México es sumamente importante. Esta relación entre el gobierno federal y los gobiernos locales ha llevado a una situación donde estos últimos eluden su tarea de generar ingresos propios.

Uno de los problemas más grandes de esta dependencia financiera es que lleva a la complacencia de los gobiernos locales, quienes encuentran más cómodo esperar que las demandas de sus residentes se resuelvan con recursos de la federación, en vez de elevar sus ingresos mediante impuestos locales que son, por naturaleza, rechazados por la comunidad.



Las condiciones económicas del país, los requerimientos presupuestales de la federación, y los niveles actuales de las transferencias federales a los gobiernos locales, son suficientes para demostrar que nuestros estados y municipios necesitan elevar sus ingresos propios y mejorar administrativamente. Deben cobrar por los servicios que proporcionan y adecuar el impuesto predial, readecuando el valor catastral, la eliminación de tratos preferentes, la revisión de las tasas impositivas y un cobro efectivo del gravamen.

Las negociaciones con el gobierno federal deben cambiar de orientación, En vez de insistir sobre el tema de las participaciones y la fórmula de reparto, los gobiernos locales necesitan recuperar potestades tributarias, que en la actualidad les son vedadas por su adhesión al convenio de coordinación fiscal. La experiencia internacional muestra que los gobiernos locales que más ejercen dichas potestades tienen una menor dependencia financiera del gobierno central. Esta menor dependencia contribuye, a su vez, a que los gobiernos locales sean más transparentes y responsables en el ejercicio del gasto ante sus electores.

La modernización de la economía mexicana requiere también la modernización de su estructura fiscal. No es posible aspirar a niveles más elevados de desarrollo, si al mismo tiempo no se transforma la relación entre los estados y la federación para reducir la dependencia financiera de los gobiernos locales. Esto implica un monto decreciente de transferencias, en especial de las participaciones, y una mayor responsabilidad fiscal en las localidades. En este contexto, las aportaciones continuarían siendo, como en otros países, el principal instrumento distributivo del gasto federal.



Indudablemente, un alto nivel de transferencias federales puede conducir a la pérdida de poder del gobierno central para estabilizar la economía, que los estados y municipios realicen un menor esfuerzo recaudatorio en la recolección de ingresos propios y una baja o nula rendición de cuentas ante el electorado en nivel estatal y municipal.

Por lo tanto el poder de gasto de los gobiernos estatales obedece a la premisa de que son ellos quienes mejor conocen a su electorado.

Tampoco se favorecen la asignación eficiente de los recursos, pues no hay rendición de cuentas de parte de los estados y municipios, aunado a la falta de capacidad administrativa en muchos de ellos.

Mejorar las relaciones intergubernamentales en México requiere, aumentar la efectividad en la recolección de los impuestos ya existentes en nivel estatal y municipal, dotar de mayores potestades tributarias a los gobiernos estatales, considerando que lo anterior traería como consecuencia la tendencia a reducir las participaciones federales.

Fundamentalmente estamos hablando de una mayor responsabilidad en la administración de los recursos fiscales y fortalecimiento de las fuentes de recursos propios; Otorgar apoyos federales para mejorar la capacidad fiscal municipal y la viabilidad de los proyectos de infraestructura locales; Desarrollar la capacidad administrativa de los estados y municipios para permitir el acceso a mayores fuentes de financiamiento; Extender el periodo de gestión de los funcionarios electos y profesionalizar la carrera pública a nivel local; Fomentar la participación de los bancos mexicanos en el desarrollo de la infraestructura subnacional, y otorgar la exención de impuestos a los intereses pagados por los instrumentos de deuda subnacional.



## BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano Cadena, Rogelio, "*Hacia un nuevo federalismo fiscal*", Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
2. Arellano Cadena, Rogelio, "*Retos y Propuestas: Federalismo Fiscal*", Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México D.F., Noviembre 1994.
3. aregional, "*Gasto Federalizado en México: Prontuario 2002*", año 2, número 2, Febrero de 2002. [www.aregional.com](http://www.aregional.com)
4. Astudillo Moya, Marcela, "*El federalismo y la coordinación impositiva en México*", Edit. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1999.
5. Ayala Espino, José, "*Economía Pública: Una guía para entender al estado*", Facultad de Economía, UNAM, 1era. Edic. México 1997.
6. Ayala Espino, José, "*Economía del sector público mexicano*", Facultad de Economía, UNAM, 1999.
7. Bancomer, Grupo Financiero, "*Los ingresos Estatales y Municipales*", Serie Propuestas No. 7, Enero-Febrero 2000.



8. Banco Interamericano de Desarrollo, "América Latina tras una década de reformas", Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Washington, D.C.
9. Budebo, Mario Gabriel, "Política de Ingresos y Federalismo Fiscal", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ponencia, 2000.
10. Cabrero Mendoza, Enrique, "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", México, 1999.  
[www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)
11. Cano Vélez, Jesús Alberto, "Transformar la actual Ley de Coordinación Fiscal", artículo de @regional.
12. Cano Vélez, Jesús Alberto, "Federalismo Fiscal: Los Espacios a Profundizar", Los expertos, artículo de @regional.
13. CEPAL, "El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998.
14. CIDE, "La descentralización de los fondos de aportaciones federales", Div. de Administración Pública, México, 1998.



15. Colmenares Páramo, David, “Retos del federalismo fiscal mexicano”, Rev. Comercio Exterior, Bancomext, Mayo de 1999.
16. Díaz Cayeros, Alberto. “Federalismo fiscal”, Pág. Web CIDAC.
17. Díaz Cayeros, Alberto, Federalismos2, Nexos, enero de 2002.
18. Gamboa, Rafael, “El rescate Financiero de los Gobiernos Estatales por el gobierno federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México”, Doc. No. 9704, Serie Doc. de Investigación, Banco de México, 1997.
19. García del Castillo, R., “Los municipios en México. Los retos ante el futuro”, Edit. Miguel Ángel Porrúa – CIDE, México, 1999.
20. Gutiérrez Fernández, Gerónimo, “Federalismo Fiscal: Una comparación internacional y reflexiones sobre el caso de México”.
21. Hernández Trillo, Fausto, “Federalismo Fiscal en México ¿Cómo vamos?”, Doc. de trab. 85, Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, México, 1997.
22. Hernández Trillo, Fausto, “Deuda de los Gobiernos Locales: El Problema del Rescate Financiero”, artículo de Los Expertos, @regional.



23. Hernández Valdez, Alfonso, "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", Rev. Política y Gobierno, CIDE, Vol. V, no. 1, Primer Semestre de 1998.
24. INDETEC, "La descentralización Fiscal en México", Ponencia presentada en el XV Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, Enero del 2003.
25. INDETEC, "Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Doc. De Investigación en coord. con la Cámara de Diputados, 1997.
26. Márquez Padilla, Paz Consuelo y Castro Rea, Julián (Coord.), "El federalismo en América del Norte", Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, México 2000.
27. Morales Elcoro, Rodrigo, "Alternativas a la Dependencia Tributaria en México", Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de Nuevo León, Mar 9, 2000.
28. Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Edit. McGraw-Hill, 5ª Edición, 1992.



29. Ortiz Ruiz, Miguel, "Los ingresos establecidos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal", en INDETEC, No. 63, Junio de 1998.
30. Retchkiman, Benjamín.- "Introducción al estudio de la economía pública", UNAM, México, 1972.
31. Retchkiman, Benjamín.- "Teoría de las finanzas públicas: Tomo II", UNAM, México, 1987.
32. Rodríguez Rodríguez, Humberto, "Las responsabilidades de los servidores públicos municipales: un enfoque hacendario", en INDETEC, No. 63, Junio de 1998.
33. Rosas, María Cristina, "Federalismo, regionalización y globalización en México y Canadá", Rev. Quórum, Año IX, No. 70, ene-feb 2000.
34. Rev. El Economista Mexicano No. 2, "Federalismo desde Estados y Municipios", Colegio Nacional de Economistas, México, 1999.
35. Sampere, Jaime y Sobarzo, Horacio(Comp.), "El federalismo fiscal en México", Colegio de México, México, 1998.
36. Sanguino Rovira, Luis, "Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", Diplomado El Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano, Senado de la República, Noviembre 1999.



37. Santana Loza, Salvador, "Las fuentes de ingresos municipales: problemática más común", en INDETEC, No. 63, Junio de 1998.
38. Saucedo Sánchez, José Alberto, "La reforma del Sistema de asignación de participaciones federales a los estados", INAP, 1997.
39. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002 – 2006", México D.F., Junio del 2002.
40. Servicio de Administración Tributaria SAT, "La Nueva Hacienda Pública Mexicana y la Coordinación Fiscal", Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Material de Apoyo Videoconferencia, 2001.
41. Sobrazo Fimbres, Horacio, "Los Impuestos, la Política Social y el Federalismo", ponencia presentada en la Fac. de Economía UNAM, Los Expertos, @regional.
42. Tijerina Guajardo, Alfredo, "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México", CADE, Ponencia Universidad Autónoma de Nuevo León, 9 de Marzo de 2000.
43. Tijerina Guajardo, J. Alfredo y Medellín Ruíz, Antonio, "La dependencia Financiera de los Gobiernos Locales en México", Doc. de Inv. No. 15, CADE, Octubre de 1999.



44. Tijerina Guajardo, J. Alfredo y Medellín Ruíz, Antonio, "Fortalecimiento de los Ingresos de los Gobiernos Estatales en México", Doc. de Envés. No. 3, CADE, Diciembre de 1998.
45. Trigueros, Ignacio, "Situación de las Finanzas Públicas y la Carga Tributaria", Centro de Análisis e Investigación Económica, Marzo de 2000.
46. Ugalde, Luis Carlos, "La Rendición en los Gobiernos Estatales y Municipales", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y ASF, Agosto de 2002.
47. Valenzuela, Alejandro, "Bursatilización de deuda, propuesta a gobiernos estatales y municipales", artículo de Los Expertos, @regional.
48. Vega Ochoa, Ernesto, "Fundamentos jurídicos del proceso presupuestario municipal en México", en INDETEC, No. 63, Junio de 1998.
49. ----- **Ley de Coordinación Fiscal, 2001, 2002 y 2003.**