



DOLORES BEATRIZ **CHAPOY BONIFAZ**

Finanzas nacionales y finanzas estatales

Mecanismos de conciliación

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES
Mecanismos de conciliación

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 140

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición: Doris Adriana Torres Rodríguez
Formación en computadora: Juan Rendón Martínez

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES

Mecanismos de conciliación



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2006

Primera edición: 1992

Segunda edición: 2006

DR © 2006, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-3368-6

In memoriam
Lorenzo Mayoral Pardo

*A Monique Lions, viva ya en el
silencio en el que el verbo crea*

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la licenciada María Jesús de Miguel Calzado, mi profunda gratitud por su ayuda. Los errores cometidos y el contenido de las opiniones vertidas son totalmente míos.

Mi agradecimiento a Lucía Aragón Cruz, excelsa maestra en el esotérico arte de entenderse con la computadora. Sin su ayuda no hubiera podido hacer este traajo.

Las fórmulas algebraicas contenidas en esta obra se deben a la actuaría María Elizabeth Nobuko Ito Sugiyama, que trabajó sobre el texto escrito por mí, por lo que toda inexactitud u omisión es de mi absoluta responsabilidad. Mi sincero agradecimiento por su colaboracion.

CONTENIDO

| | |
|-------------------|------|
| Prólogo | XVII |
|-------------------|------|

PRIMERA PARTE PRINCIPIOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES INCORPORADOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

Capítulo primero

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL | 3 |
| I. Nociones básicas respecto al federalismo | 3 |
| 1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado | 3 |
| 2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización | 4 |
| 3. Evolución del federalismo | 5 |
| 4. Concepto de federalismo | 15 |
| II. Federalismo fiscal actual | 18 |
| 1. Definición de federalismo fiscal | 19 |
| 2. Función primordial del federalismo fiscal | 19 |
| 3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público | 20 |
| III. Colofón | 25 |

Capítulo segundo

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES

| | |
|---|----|
| DE GOBIERNO | 27 |
| I. Funciones económicas del sector público | 31 |
| 1. Política de estabilización | 32 |
| 2. Redistribución del ingreso | 36 |
| 3. Asignación de recursos | 38 |
| II. Armonización de las formas de gobierno centralizado y descentralizado | 40 |
| 1. Determinación del grado de centralización | 41 |
| 2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización | 42 |
| III. Interacción de fuerzas motrices antitéticas sobre la concentración de atribuciones | 43 |
| 1. Movilidad interjurisdiccional | 44 |
| 2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita | 45 |
| 3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales | 46 |
| IV. Evolución probable del federalismo fiscal | 46 |
| V. Colofón | 47 |

Capítulo tercero

FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL POR MEDIO

| | |
|--|----|
| DE LA IMPOSICIÓN | 49 |
| I. Efectos económicos de la introducción de un impuesto | 51 |
| 1. Imposición al ingreso | 51 |
| 2. Imposición al consumo | 54 |
| 3. Imposición a la riqueza | 57 |
| II. Efectos de la movilidad interjurisdiccional en el sistema impositivo | 60 |

| | |
|---|-----|
| III. Sistema fiscal ideal | 63 |
| 1. Combinación equitativa de los programas de ingreso y gasto | 64 |
| 2. Efectividad en el proceso de tomar decisiones colectivas . | 65 |
| 3. Ausencia de deformaciones en las predilecciones de los contribuyentes | 66 |
| IV. Equidad tributaria en un sistema federal | 66 |
| V. Colofón | 68 |
| Capítulo cuarto | |
| FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO | 69 |
| I. Financiamiento local por imposición | 69 |
| 1. Distribución del poder de crear recursos | 69 |
| 2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos | 82 |
| 3. Medidas para atenuar las distorsiones económicas origina- das por el ejercicio del poder regional de crear recursos . . . | 83 |
| II. Financiamiento local por subsidios | 89 |
| 1. Circunstancias que hacen necesaria la existencia de sub- sidios | 89 |
| 2. Naturaleza y fines de los subsidios | 93 |
| 3. Consecuencias pretendidas con la aplicación de los sub- sidios | 94 |
| III. Financiamiento local por endeudamiento | 97 |
| 1. Propósito primario del endeudamiento regional | 97 |
| 2. Límites a la facultad de endeudamiento regional | 100 |
| IV. Colofón | 101 |
| Conclusiones de la primera parte | 103 |

SEGUNDA PARTE
FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Capítulo primero

| | |
|---|-----|
| FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO | 107 |
| I. Bases constitucionales de las finanzas federales | 107 |
| 1. Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento | 107 |
| 2. Financiamiento por imposición | 108 |
| II. Causas del desequilibrio financiero entre las entidades fe- deradas y la Federación | 112 |
| 1. Restricciones jurídicas | 112 |
| 2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los im- puestos | 113 |
| 3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal . . | 113 |
| III. Concomitancia entre la responsabilidad de sufragar los servicios públicos y la facultad de recaudar impuestos . . . | 128 |
| IV. Desarrollo del marco del federalismo fiscal | 128 |
| 1. Convenios Únicos de Coordinación y Convenios Úni- cos de Desarrollo | 129 |
| 2. Comités promotores del desarrollo económico de los es- tados y comités estatales de planeación para el desarrollo . | 136 |
| V. Consolidación del Sistema de Planeación Democrática . . | 139 |
| 1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982 | 139 |
| 2. Ley de Planeación | 140 |
| VI. Federalismo cooperativo | 146 |
| VII. Federalismo cooperativo y solidaridad nacional | 147 |
| VIII. Colofón | 147 |

Capítulo segundo

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN

EN MATERIA IMPOSITIVA 155

I. Colaboración entre autoridades fiscales federales y locales 155

1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales 156

2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México 156

3. Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal 159

4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo 165

II. Influencia de las convenciones nacionales fiscales en el desarrollo del federalismo fiscal 166

III. Génesis y evolución de la coordinación fiscal 168

1. Organismo gestor de la coordinación fiscal 169

2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones 171

3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda 179

4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento 180

5. Gestación de la coordinación fiscal integral 185

IV. Colofón 187

Capítulo tercero

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL 217

I. Preceptos cardinales de la vinculación fiscal entre las entidades federadas y la Federación 217

| | |
|--|-----|
| 1. Organismos en materia de coordinación | 219 |
| 2. Coordinación en materia de recursos | 221 |
| 3. Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados | 227 |
| II. Integración y funcionamiento de los fondos de participación | 233 |
| 1. Fondo General de Participaciones | 233 |
| 2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones | 267 |
| 3. Régimen de participaciones municipales | 276 |
| III. Procedimiento alternativo de coordinación | 281 |
| IV. Colaboración administrativa en materia fiscal | 283 |
| 1. Coordinación de procedimientos administrativos | 284 |
| 2. Coordinación en materia de normas presupuestarias | 307 |
| V. Colofón | 309 |
| Capítulo cuarto | |
| HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA | 311 |
| I. Necesidad de transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria | 313 |
| 1. Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria | 316 |
| 2. Interacción del gasto y del ingreso | 317 |
| II. Avances hacia la coordinación hacendaria | 326 |
| 1. Ingresos | 327 |
| 2. Gasto | 392 |
| III. Colofón | 409 |
| Conclusiones | 411 |
| Bibliografía | 417 |

Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 2 de junio de 2006 en Impresión y Comunicación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se usó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1,000 ejemplares.

PRÓLOGO

Este libro es en forma gráfica el desarrollo del proceso seguido desde el planteamiento de una serie de interrogantes sobre el sistema fiscal mexicano hasta el arribo a algunas conclusiones al respecto. Una vez terminado, es un modo de compartir con los interesados en el tema, si no el resultado —porque pueden no aceptarlo— sí un acopio de datos y reflexiones para que cada uno, pasándolas por el tamiz de su visión profesional y sobre todo de su postura ideológica, forme sus propias deducciones.

El propósito principal de la investigación es establecer las causas del peculiar federalismo fiscal mexicano, y analizar el desarrollo evolutivo de su formación; pero dada la complejidad del tema, es necesario dar un amplio marco teórico para contar con un apoyo doctrinal.

La organización fiscal de cada país es el resultado de la evolución de la interacción de las fuerzas sociopolíticas de esa nación y del modo como se reflejaban en las circunstancias presentes en el momento de seleccionar la forma de gobierno, lo que lleva a diferencias entre ellos difícilmente explicables dentro del marco de la teoría de la división de poderes. Pero junto con las condiciones históricas y sociopolíticas hay realidades económicas elementales que tienen un impacto pronosticable en la disposición y gestión del sector público y que ejercen en su actividad efectos importantes que al menos en parte pueden preverse y por tanto aprovecharse o atenuarse según las consecuencias sean favorables o perjudiciales para la acción que pretende seguirse. A estudiar esos principios básicos se dedica la primera parte de la obra.

En la segunda parte se vinculan esas reglas fundamentales con la realidad mexicana, examinando sucintamente los antecedentes jurídicos, económicos y políticos del sistema fiscal, y analizando la evolución de su funcionamiento a nivel federal y local.

Porque con frecuencia es comentado en los medios de información, existe el conocimiento generalizado de que desde siempre se ha dado una gran discrepancia entre los recursos financieros de la Federación y los de

los estados. Se intenta analizar aquí las causas por las que la Federación —una entidad jurídica— ha podido acaparar los recursos financieros nacionales, mientras que las entidades federadas —cuyo pacto la creó— han contado con exiguos arbitrios.

Se pretende dilucidar, por una parte, tanto si la distribución de funciones entre los varios niveles de autoridad obedece a las ya citadas reglas capitales —y concretamente si la mecánica de los tributos impone por su propia naturaleza dificultades para su aplicación— como si las cortapisas que para su funcionamiento señala la Constitución a los estados son las que determinan su situación financiera. Y por otra parte, dadas las circunstancias anteriores y las condiciones políticas y económicas manifestadas desde los primeros años del México independiente —y aun antes—, qué tan atinadamente se organizó la política fiscal estatal.

En una materia en la que las modificaciones se generan en forma acelerada, se intenta captar cómo los principios para organizar en común la interacción equilibrada de entidades, que no pierden su singularidad al unirse, se plasman en una institución capaz de transformarse si las circunstancias así lo requieren, y de crear las condiciones para el cambio si éste es necesario.

PRIMERA PARTE
PRINCIPIOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES
INCORPORADOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

Capítulo primero

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL | 3 |
| I. Nociones básicas respecto al federalismo | 3 |
| 1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado | 3 |
| 2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización | 4 |
| 3. Evolución del federalismo | 5 |
| 4. Concepto de federalismo | 15 |
| II. Federalismo fiscal actual | 18 |
| 1. Definición de federalismo fiscal | 19 |
| 2. Función primordial del federalismo fiscal | 19 |
| 3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público | 20 |
| III. Colofón | 25 |

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL

Dado que el federalismo fiscal es una faceta del federalismo, debe partirse de la razón de la existencia de éste, de lo que ha de entenderse por tal, y de reconocer la evolución que sus principios han experimentado en el transcurso del tiempo.

I. NOCIONES BÁSICAS RESPECTO AL FEDERALISMO

Como el fin principal de la imposición de tributos es cubrir el costo de los gastos públicos, se arrancará de la prestación de éstos para explicar la existencia de aquéllos. Para enfocar el análisis hacia los elementos esenciales de cualquier sistema fiscal y facilitar la comprensión de su estructura y funcionamiento se parte de un modelo de prestación de servicios simplificado hasta la irrealidad.

1. *Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado*

Supóngase la existencia de una organización totalmente descentralizada¹ en la que el ejercicio de la facultad de tomar decisiones no implica ningún costo, y tan esquemática que en ella cada uno de los gobiernos regionales rige una comunidad confinada en una circunscripción geográfica, y establece un impuesto que cubre el precio de un mismo y único servicio público respecto al cual los usuarios no rivalizan por su consumo, porque al participar de él no interfieren con el aprovechamiento que los otros hacen, ni reducen los beneficios recibidos por los demás. Dado que lo proporcionado es un bien social puro, la calidad del servicio no es

¹ Los supuestos de este modelo están adaptados de los elementos utilizados por Oates para ilustrar en el capítulo “Imposición y financiamiento por endeudamiento en un sistema federal”, un patrón eficiente de finanzas locales. Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 126-128, así como el planteamiento de Richard y Peggy Musgrave al explicar la teoría de los bienes sociales en *Public Finance in Theory and Practice*, 4a. ed., Nueva York, Mc Graw Hill, 1984, pp. 49-81.

afectada por el número de los que utilizan, y si bien su prestación implica un gasto que debe ser recuperado a través de un gravamen, su costo marginal —el importe de admitir un consumidor más— es cero, por lo que mientras más son los usuarios menor es la erogación por individuo; por lo tanto, la solución más eficaz es que todos los que van a beneficiarse del servicio se concentren en una misma área.

Los consumidores-contribuyentes radican en la comarca que les proporciona la combinación de nivel de suministro del bien y el correspondiente precio-impuesto que a cada uno parece más adecuada. En poblaciones que proporcionan un alto nivel de abastecimiento —a un precio elevado— se agrupan quienes experimentan una alta exigencia del bien; en tanto que los que sienten un menor apremio de él viven juntos en ciudades con bajo nivel de prestación y reducido impuesto. En ambos casos el gravamen está destinado íntegra y exclusivamente a cubrir el valor del bien proporcionado, por lo que la responsabilidad fiscal de cada residente equivale a la fracción que resulta de dividir entre el número de habitantes el gasto público local. A mayor número de aquéllos menor la cuota proporcional que deben cubrir, por lo que los avecindados en comunidades más densamente pobladas pagan un impuesto más reducido por el mismo volumen del bien público consumido.

El que la población esté fija en su área geográfica —de modo que coinciden la extensión de la región, la autoridad fiscal y una población inmóvil que se sirve del bien público— permite que se internalicen totalmente los beneficios del suministro del bien, es decir, que la prestación de éste se extienda única y totalmente al conjunto de residentes que lo utiliza, dándose un caso de correspondencia perfecta entre el abastecimiento del bien público y los contribuyentes que pagan por él.

El modelo hipotético empleado para ilustrar esa situación es irracionalmente limitado, pues en la realidad el consumo de ningún bien está perfectamente delimitado dentro de subdivisiones geográficas con población fija, sí se compite por la utilización de los distintos servicios públicos proporcionados, y la densidad de la población congestiona su costo y diluye su calidad. De aquí surgen las complejas circunstancias que tienen que considerarse al tratar de obtener la mejor organización del sector público.

2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización

Abandonando el modelo hipotético una vez cumplida su misión —mediante el absurdo hacer evidente la imposibilidad de una adminis-

tración pública estructurada en forma perfectamente descentralizada— y aceptada una realidad que abarca una multiplicidad de servicios públicos consumidos por grupos de densidad variable, si la distribución de responsabilidades más deseable entre los varios niveles de gobierno que proporcionan servicios públicos no resulta en una correspondencia perfecta —una situación en la que cada bien es proporcionado por la jurisdicción que abarca precisamente el grupo de población cuyo grado de comodidad es influido por el abastecimiento del bien—, el tratar de elevar al máximo el bienestar social implica hacer ajustes entre las ventajas y desventajas de la centralización y de la descentralización, y la forma de organización que permite hacerlo es el régimen federal.

3. *Evolución del federalismo*

A. *Federalismo clásico*

Era propio del federalismo clásico —Constituciones de Estados Unidos y de Suiza de 1737-1874— que la distribución de atribuciones y responsabilidades entre la Federación y los gobiernos federados fuera consecuencia del reconocimiento en la Constitución federal de dos órdenes de gobierno autónomos, pero coordinados dentro de una estructura prevista por este mismo ordenamiento.

La división de poderes —la determinación precisa y taxativa del ámbito de acción federal y el establecimiento de la competencia general de las entidades constitutivas— quedaba garantizada en la Constitución como axioma que sancionaba la autonomía de los estados componentes y de la Federación, y se hacía efectiva al dotar a ambos niveles de gobierno de los recursos indispensables para el financiamiento de sus funciones.

Siguiendo una distribución de competencias factible en una época en la que los servicios prestados por el Estado liberal eran escasos: en términos generales frente al exterior incumbía a la Federación ejercer la defensa nacional —sostener y preparar al ejército, producir armamentos y celebrar alianzas con potencias extranjeras— e impulsar a las relaciones internacionales políticas, económicas y comerciales; y respecto a sus partes constitutivas le competía garantizar la paz interna, conservar la cohesión política y social, mantener libre de obstrucciones el mercado común interior y fomentar las comunicaciones intranacionales. Tocante a las entidades federativas, quedaba a su cargo la reglamentación de las relaciones laborales, así como la prestación de los servicios destinados exclusivamente

a sus residentes: seguridad pública —justicia y policía—, educación, salud y asistencia social, energía, transporte y comunicaciones locales.

El patrón clásico de relaciones financieras entre la Federación y sus miembros en lo concerniente a la división de quehaceres y de gastos partía de la autonomía presupuestaria de las jurisdicciones participantes en la organización federal. Formalmente la potestad financiera se manifestaba en la inclusión en el presupuesto de cada comunidad de las erogaciones que entrañaba el cumplimiento de sus obligaciones. La determinación de aquéllas era elemento cardinal de la práctica de la autonomía, de la que el señalamiento de deberes y atribuciones era condición imprescindible, ya que la partición de las cargas financieras era precedida por la distribución de las facultades en la Constitución. El requisito de una conexión entre las prerrogativas de una jurisdicción y sus gastos implicaba que no había poder de efectuar desembolsos sin la concomitante facultad de legislar, y que cada titular de autonomía dentro de la estructura federal se responsabilizaba únicamente de las cargas que resultaban de sus propias resoluciones, exentas de cualquier restricción o injerencia por parte de otra autoridad.

Esto significaba que siendo tanto la Federación como sus miembros autónomos e independientes, cada jurisdicción respondía de su propio régimen presupuestal y de solventar sus desembolsos con sus propios medios. Este enlace entre la responsabilidad por los gastos con la obligación de afrontarlos con arbitrios propios —de forma tal que la cantidad de servicios públicos libremente seleccionados que podía prestarse y el nivel en que era dable hacerlo era inseparable del esfuerzo fiscal de cada circunscripción— llegó en las federaciones clásicas al grado de no distinguir la responsabilidad financiera del poder de crear recursos propios.

La autonomía de las entidades federadas excluía así en principio toda intervención federal —aun bajo la forma de transferencia de recursos—, lo que no impidió la existencia de subvenciones del gobierno federal para la prestación local de servicios de importancia nacional, que para no ser tachadas de anticonstitucionalidad debían ser voluntarias tanto para quien las concedía como para quienes las recibían, tener carácter de excepcionales, y ser limitadas en cuanto a tiempo y monto.

B. Transición al federalismo moderno

Si es difícil determinar normativamente qué actividades públicas corresponden a cada uno de los niveles de gobierno de modo que puedan ser

ejercidas independientemente por uno y otro, más arduo es preservar en la práctica esa dicotomía. Cuando el crecimiento de las comunidades y de sus relaciones comerciales abatió las barreras que aislaban a las demarcaciones políticas, y sobre todo cuando las crisis económicas y la eclosión de las reivindicaciones sociales hicieron imprescindible la existencia de un poder rector fuerte y general, se hizo patente lo irrealizable tanto de la aspiración de determinar inmutablemente las relaciones entre la Federación y sus miembros como de la pretensión de restringir las facultades fiscales de la Federación al ejercicio de algunas materias limitativamente definidas; y por lo mismo, lo quimérico de la división tajante y perentoria de las funciones públicas que establecían las estrictas normas originales. En las federaciones modernas, y aun en las federaciones sobrevivientes del siglo XIX: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Australia,² las atribuciones federales han experimentado una expansión desmesurada, y el gobierno federal ha obtenido facultades concurrentes que por lo general ejerce en forma complementaria al poder de las jurisdicciones federadas.

El incremento de las facultades federales se ha efectuado a través de reformas constitucionales, por acuerdos intrafederales, o por el uso extensivo de los poderes federales en la esfera de la competencia concurrente; y en cualquier caso implica el abandono en distintos grados de las máximas del federalismo clásico, así como la creación de nuevas reglas conforme a un proceso profundamente aglutinador, dentro de un sistema en el que de acuerdo con el planteamiento vigente de las relaciones financieras federales sin que pueda impedirse que un nivel de gobierno induzca las acciones del otro, ninguno adquiera tal preponderancia que pueda determinar las resoluciones ajenas.

Partiendo de que el concepto de autonomía económica más que significar capacidad de crear recursos, expresa el derecho de contar con los fondos suficientes para destinarlos —según las necesidades particulares de cada jurisdicción— a la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad, el equilibrio entre la centralización y la descentralización financiera proviene de la atribución de las tareas y de las concomitantes responsabilidades de efectuar erogaciones, así como de la redistribución de ingresos entre los niveles de gobierno, de manera que los recursos fiscales y las necesidades financieras de cada uno se correspondan.

² El año de promulgación de las Constituciones de las tres primeras es 1787, 1874 y 1867, respectivamente; el de la Constitución australiana es 1902, pero su gestación ocurrió en las postrimerías del siglo anterior.

El enfrentamiento con la realidad obligó a que el concepto de federalismo clásico —tradicional, liberal, inmutable y legalista— diera paso a una noción evolutiva fundada en la coordinación de las medidas hacendarias y de las instituciones financieras que afectan a la nación como un todo, realizada a través de la concatendación del total de los medios disponibles y del conjunto de las acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional; porque si alguna vez las federaciones estuvieron formadas por economías diferentes, hoy ya no pueden considerarse de ese modo, sino como un agregado económico compuesto de regiones disímiles que integran una unidad.

El papel asumido por el gobierno federal dentro de la política financiera y respecto a la integración económica es el que determina la fórmula de la división de atribuciones en materia de gastos y la magnitud de la redistribución de recursos, ya que con la aparición del Estado intervencionista el ejercicio de la acción pública —en menor grado en las federaciones evolucionadas a partir de sistemas clásicos descentralizados y liberales, que en las federaciones modernas centralizadas, dirigistas, o socialistas— tiende a convertirse en un esfuerzo incesante por realizar los fines sociales prescritos por el interés mayoritario de la nación. Por lo mismo, no puede haber una partición única e inmutable de las funciones federales y federadas, porque dichos fines varían de acuerdo con la realidad política, económica y social de cada país y de cada época.

C. *Federalismo moderno*

Apartándose del molde clásico, en el siglo XX han surgido nuevos sistemas federales con un campo de acción de la Federación ampliamente acrecentado,³ que combinan en distinto grado la diversidad regional con la eficiencia de un poder nacional poderoso, frente al cual las partes federales pueden preservar sus poderes conciliando en una síntesis la normatividad general del gobierno nacional con la ejecución descentralizada de la casi totalidad de los servicios, así como con la participación de las entidades miembros tanto en la creación de las leyes federales como en la ejecución de las medidas administrativas establecidas por el gobierno

³ Cuya estructura Triepel califica de *unitarismo federal*, en *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche*, Tübingen, 1907, p. 72. Citado por Anastapoulos, Jean, *Les aspects financiers du fédéralisme*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, p. 43.

federal;⁴ o bien llegar a presentar características de las colectividades administrativas regionales de los Estados unitarios.⁵

Las condiciones sociológicas, económicas y políticas que engendran esta integración dentro de una estructura federal determinan que dicha organización en unos casos surja de la unión alrededor de una colectividad más fuerte que a causa de una homogeneidad básica —por compartir sus miembros los mismos orígenes étnicos e históricos— es aceptada sin mayor resistencia, ya se trate de federaciones formadas a partir de comunidades políticas autónomas⁶ o dependientes;⁷ y que en otros casos la existen-

⁴ En Alemania Federal la Ley Fundamental de 1949 instituye un poder federal fuerte que dispone de competencia legislativa muy amplia; pero reconoce la competencia de principio de los países miembros, que participan en la formación de las leyes federales en las materias que les interesan —especialmente las que inciden económicamente en ellos y las que organizan la participación de la federación en sus inversiones—, en la administración de las políticas federales, y en la planificación financiera coyuntural.

⁵ En Austria, las regiones político-administrativas tienen poderes restringidos.

⁶ Los países alemanes alrededor de Prusia. En 1949 se creó la República Federal en el área occidental de la República Alemana instaurada en 1918 a la caída del Imperio fundado en 1871 por Guillermo de Hohenzollern —príncipe de Prusia—, que abarcó territorios que como Baviera habían sido hostiles tradicionalmente a aquel principado. El Imperio se integró con los territorios de la Confederación germana —restaurada en 1850—, originalmente establecida en 1815 por los estadistas europeos al reconstruir la geografía política del continente después de las guerras napoleónicas, y que formaba sólo una laxa asociación de treinta y nueve miembros totalmente independientes que ejercían todas las funciones del gobierno. La idea de formar un Estado nacional unido se había gestado como reacción a la vergüenza sufrida durante el lapso —1806 a 1813— en el que como árbitro de Alemania, Napoleón mantuvo bajo su poder a la Confederación del Rin, creada por él; pero no convenía a los intereses de los restantes países.

Sin embargo, la incitación a establecer un Estado liberal y unificado persistió y se robusteció a raíz del buen éxito de la Unión Aduanera organizada en 1835 por Prusia, que unió a todos los países alemanes, excluyendo a Austria. Aunque para 1789 el principado de Prusia rivalizaba con Austria como factor político de peso, Alemania era una nación formada por numerosos principados —que por sí mismos mantenían ejércitos, celebraban tratados, promulgaban leyes y establecían impuestos— que tenían como antecedente remoto a los más de trescientos ducados entre los que se dividió en la Edad Media el territorio que había correspondido a Luis el Alemán al desintegrarse en 843 el Imperio Carolingio, y que sólo protocolariamente rendían pleitesía al emperador que residía en Viena, pues el poder real era ejercicio por sus soberanos, situación que se agravó cuando la reforma religiosa intensificó la desunión política.

⁷ Parte de los restos de un Estado unitario —el Imperio Austro-Húngaro— componen la Federación austriaca, constituida por el núcleo de lo que fue un vastísimo imperio: el Sacro Imperio Romano Germánico, creado por Otón I en 962, en el que la elección imperial tenía carácter colegiado.

cia de una Federación con un poder fuerte constituya el único modelo viable de organización política en razón de los problemas que los conflictos políticos regionales de origen cultural o étnicos, las dificultades provocadas por el subdesarrollo económico —o la interacción de ambas circunstancias— plantean para la creación de un Estado moderno.⁸

En 1282 el ducado de Austria —frontera oriental del Sacro Imperio— fue cedido a un príncipe de la casa de Habsburgo, la cual, mediante conquistas y alianzas matrimoniales, llegó a ser la dinastía más poderosa en Europa —Carlos I de España era Carlos V de Austria—, y en la que tradicionalmente desde 1440 recayó la elección de emperador —a excepción del lapso comprendido entre 1740 y 1745—; aunque después de la Guerra de los Treinta Años, el Tratado de Westfalia redujo el Imperio a una ficción política. En 1804, anticipando la destrucción del Sacro Imperio Romano Germánico a raíz de las guerras napoleónicas, Francisco II asumió el título de emperador hereditario de Austria. En 1867 se formó una monarquía dual, el Imperio Austro-Húngaro, constituido por los dos Estados, con iguales derechos, unidos por la misma dinastía, que subsistió hasta que al finalizar la Primera Guerra Mundial, Bohemia —que desde 1620 formaba parte de Austria— pasó a integrar Checoslovaquia; y en 1920, por el Tratado de Trianón Hungría —independizada desde 1918— cedió Eslovaquia a Checoslovaquia, Transilvania a Rumania, y Croacia-Eslavonia a Yugoslavia. Constituido en República, el territorio austriaco se redujo a las fronteras que el principado tuvo en el siglo XIV. De cultura eminentemente teutona —mantuvo con Prusia una lucha secular por la supremacía en Alemania, que terminó en 1886 con la victoria de aquella—, fue anexada a la Alemania de Hitler. Después de la Segunda Guerra Mundial volvió a sus fronteras de 1919 como república federal democrática. El antecedente de su Constitución vigente, la de 1945, es el ordenamiento de 1920 con sus enmiendas de 1929.

⁸ Como es el caso de gran parte de las Federaciones provenientes de las ex colonias europeas en América, África y Asia; con las notorias excepciones de Canadá, Estados Unidos y Australia, que se formaron no de la desintegración de una ex posesión extranjera, sino de la agregación de colonias independientes.

La colonialización de la parte septentrional de Norteamérica fue iniciada por franceses en 1535; pero desde 1670 sus reclamaciones sobre el territorio fueron impugnadas por los ingleses. En 1763 el Tratado de París confirmó la victoria obtenida por las armas en 1759 y Nueva Francia fue cedida a Inglaterra; pero se garantizó el respeto a las leyes, lenguaje y religión de los franceses que permanecieron asentados en el territorio. En 1791 éste se dividió en Alto y Bajo Canadá —cada uno con gobierno nombrado por la Corona y asamblea electa—, los cuales, en 1841, a raíz de los disturbios del año anterior, fueron reincorporados. Aunque desde 1864 franceses e ingleses tenían igual representación, los problemas políticos llevaron a la disolución de la Unión y a crear una Federación, cosa que se hizo en 1867, año en el que se creó el dominio del Canadá y se promulgó la Constitución.

Dadas las dificultades en las comunicaciones, gozaron de gran autonomía las colonias que en la costa occidental de Norteamérica con fines preponderantemente comerciales desde el siglo XVII había patrocinado Inglaterra. Provocando gran disgusto entre los colonos y con escaso éxito en cuanto a su aplicación, a partir de 1764 Inglaterra preten-

En la organización federal actual se conserva el orden conforme al cual las autoridades federales recaudan de sus contribuyentes ingresos para el erario federal, al mismo tiempo que las jurisdicciones federadas están facultadas para servirse de arbitrios propios —no necesariamente recaudados por ellas— al menos bastantes para cubrir sus necesidades, sin que exista potestad de la Federación que le permita corregir las leyes o reglamentos emitidos por las entidades federativas ni su aplicación; las únicas limitaciones impuestas a éstas se encuentran en la Constitución federal y en sus propias Constituciones. Asimismo, las partes integrantes de la Federación pueden participar en la deliberación de las normas financieras y en la adopción de las medidas hacendarias del gobierno federal, y en todo caso se les asocia a la actividad de éste.

El sistema fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas para resolver los problemas comunes, y en cimentar los vínculos entre las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno —y entre ellas y el gobierno federal— en la complementación de sus respectivas facultades y obligaciones, se conoce como federalismo cooperativo. Este procedimiento permite que autoridades independientes ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada nivel de administración se sirva recípro-

dió establecer impuestos de importación y exportación sobre su comercio de ultramar. Los delegados de las doce colonias, reunidos en el primer congreso continental —como respuesta al intento de Inglaterra de castigar a Massachussets por actos de vandalismo cometidos contra un navío inglés, en represalia a la concesión del monopolio del comercio del té a la Compañía Británica de las Indias Orientales— declararon la independencia en julio de 1776. Los abusos de Inglaterra hicieron a las colonias rehacias a dotar de amplias atribuciones al gobierno central —inexistente en la época colonial— que la presión de la guerra hacía necesario. Los artículos de la Constitución de 1781 sólo le dieron poder para levantar el ejército, acuñar moneda, contratar empréstitos y dirigir las relaciones internacionales —amén de proporcionar escasos servicios vitales—. Sin mejor medio de financiamiento que la creación de dinero, llevó al país a la inflación; por otra parte, los Estados habían iniciado una lucha de tarifas que impedía el comercio. Al redactarse la Constitución de 1787 se le reconoció a la Federación, poder para regular esta materia, así como para gravarla.

La Mancomunidad Australiana —nación independiente dentro de la Mancomunidad Británica— se formó en 1901, como consecuencia del deollo del nacionalismo en la última década del siglo anterior, y de la necesidad de una acción común en muchas materias, particularmente respecto a la defensa. Sus estados constitutivos son las excolonias —que con excepción de Australia occidental, desde mediados del siglo XIX se autogobernaban— organizadas a partir de los núcleos formados desde 1788 por asentamientos ingleses, originalmente colonias penales.

camente de las aptitudes del otro, entendiendo que las distintas entidades administrativas son partes mutuamente complementarias de la misma organización gubernamental, de la que cada uno de los poderes tiende a realizar las funciones ordinarias conforme a su capacidad de hacer frente a problemas concretos.⁹

Las entidades federativas se benefician de la mayor aptitud de la Federación para lograr una redistribución más equitativa de los recursos, así como de su capacidad para abordar los problemas en su magnitud global, fijando metas y articulando soluciones en representación de la colectividad nacional íntegra. A su vez, el gobierno federal aprovecha el indiscutible mayor conocimiento de los gobiernos federados tanto sobre las cuestiones regionales que les son propias como sobre el punto de vista local respecto a los problemas nacionales, lo que les permite ajustar los programas generales a sus propias circunstancias.

De esta manera, la cooperación es empleada en el ámbito de las finanzas para flexibilizar los dispositivos financieros del federalismo clásico, para facilitar la implantación de políticas económicas generales y para conferir homogeneidad al desempeño de las atribuciones y obligaciones de las jurisdicciones federativas. Al intervenir el gobierno federal en las materias proverbiales de las entidades federativas asociado a ellas, coadyuvándolas, su colaboración implica la previa aceptación de la autonomía de las colectividades adherentes al plan de colaboración, que pueden defender sus intereses y negociar ajustes a la política común de acuerdo con sus condiciones particulares.

Así entendida, la cooperación entraña la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas, por lo que no significa el abandono del régimen federal ni su sustitución por una modalidad de la organización unitaria descentralizada,¹⁰ sino un estadio en la evolución del sistema federal acorde con las necesidades

⁹ Corwin, E. S., *Virginia Law Review*, vol. 36, febrero de 1950, p. 19, citado por Anastopoulos, *op. cit.*, nota 3, p. 410.

¹⁰ En ésta, el poder central es el único titular de soberanía. Como desmembraciones descentralizadas y desconcentradas del Estado unitario, las entidades del nivel regional de gobierno están sometidas a las disposiciones normativas del gobierno nacional y sujetas a su control. Carecen de autonomía fiscal, ya que al respecto disponen sólo de las facultades derivadas que le son otorgadas por las leyes nacionales que definen sus atribuciones y responsabilidades financieras, y determinan el ámbito legal dentro del cual pueden ejercitar su competencia delegada.

y atribuciones del Estado moderno, en el que los vínculos que asocian a la colectividad nacional con las comunidades regionales se basan —respetando la autonomía de cada jurisdicción— en compromisos entre ambos niveles de gobierno que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común sus políticas y acciones.

El hecho de que continúen en operación las mismas fuerzas políticas, sociales y económicas que engendraron la distribución original del poder establecida en la Constitución no implica un abandono del régimen federal, pero sí una desviación del molde del federalismo clásico, pues produce una interdependencia política entre las entidades federativas y la Federación, fruto de la realización de avenencias continuas en las que —aun respetando las divergencias— se gesta una integración de facultades.

a. Devolución de facultades

Una vez que con su carácter rector de la comunidad la Federación ha integrado a la sociedad y a la economía nacionales, cabe dentro de lo posible revertir el proceso de centralización que le ha permitido hacerlo, y que inicie acciones tendientes a disminuir su preeminencia. Esta contracción¹¹

¹¹ El Reino Unido ha tenido que ceder a las demandas de devolución de poder del centro a las regiones desde que en 1974 el Partido Laborista enfrentó la posibilidad de perder el apoyo de los nacionalistas galeses y escoceses que exigían esa transferencia. La reclamación incluía aspectos políticos, como la creación de asambleas electas por representación proporcional y la representación en la Casa de los Comunes del Reino Unido en relación con la densidad de población para todas las regiones, no sólo Gales y Escocia. Respecto a los poderes financieros —en esa época el 84% de los servicios era financiado por el centro— se solicitaba que dentro del total acuerdo con el gobierno central la responsabilidad de los gastos relacionados con los principales servicios sociales y con los programas de mejoramiento del medio ambiente se trasladara a las regiones. Las concesiones se han hecho de modo que no significa transferencia real del poder, porque para mantener el control centralizado de las finanzas con propósitos de estabilización se ha devuelto sólo la responsabilidad de financiar una mínima parte de los gastos descentralizados.

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte comprenden las unidades políticas de Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte y multitud de islas e islotes. Gales es un país totalmente asimilado a Inglaterra desde las Actas de Unión de 1536 y 1542. Conforme al Acta de Unión de 1707, con la fusión de los parlamentos y las Coronas de Escocia e Inglaterra se integró el Reino de Gran Bretaña. Irlanda fue conquistada por Inglaterra en 1171; pero se mantuvieron en ella constantemente movimientos de liberación hasta que las cuatro quintas partes de la isla fueron reconocidas en 1921 como dominio autogobernado dentro de la Mancomunidad Británica, y como república independiente desde 1949. La parte nororiental de Irlanda fue constituida en 1920 como unidad

del poder del gobierno federal depende de que las entidades federativas demuestren su capacidad para diseñar sus políticas y para administrar las medidas de ellas emanadas sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país.

b. Federalismo como estructura y federalismo como proceso

Lo que hace posible conciliar la noción tradicional de federalismo con sus manifestaciones actuales es considerar su doble calidad: como estructura estática está dado con pretensión la permanencia por el orden constitucional; pero con objeto de corregir la falta de educación entre esa organización invariable y las circunstancias mutables, como proceso es una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre la Federación y sus entidades constitutivas en paridad de condiciones, en la que la posibilidad de que las comunidades participantes subsistan depende de su capacidad de transacción en los campos estratégicos del poder.¹²

Entre los principios del federalismo como proceso está el concepto de cooperación, que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —ya se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas. Es el proceso federal el que hace posible cumplir la máxima capital del federalismo tanta descentralización como es posible y tanta centralización como es necesaria.¹³ Desde esta perspectiva, la fórmula federal no es nunca concluyente, sino un modelo perennemente regenerado.

política distinta componente del Reino Unido. El poder es ejercido en ella por un gobernador que representa a la Corona asesorado por un primer ministro y un gabinete responsable ante el Parlamento irlandés, y cuenta con un sistema impositivo propio, adicional al del Reino Unido; su sistema judicial es independiente, pero estructurado según el modelo inglés. Escocia tiene sistemas administrativo, eclesiástico y judicial especiales; por lo demás está integrada a Inglaterra y Gales. Véase Peacock, Alan, "The Political Economy of Devolution: the British Case", en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Massachussets, Lexington Books, 1977, pp. 49-63.

¹² May, R. J., *Federalism and Fiscal Adjustment*, Oxford University Press, 1969, citado por Anastopoulos, Jean, *Les aspects financiers...*, cit., nota 3, 1979, p. 413.

¹³ Lamontagne, *Le fédéralisme canadien. Evolution et problèmes*, Québec, 1954; *ibidem*, p. 414.

4. *Concepto de federalismo*

Considerando las múltiples perspectivas desde las cuales el estudio del federalismo puede ser abordado, no se pretende dar una definición que las condense todas; en vez de ello, atendiendo a que en la realidad los elementos económicos, sociales, jurídicos y políticos se entrelazan en inagotables combinaciones, se exponen distintas nociones de federalismo desde el punto de vista de las diferentes áreas de examen a que esos factores dan lugar.

A. *Idea política*

Como forma política, el federalismo¹⁴ es el arquetipo de estructura de poder regido por principios que subrayan la necesidad de la dispersión del mando para garantizar las libertades locales, y que establece para efectos del ejercicio de la autoridad la supremacía de la negociación y de la coordinación entre los distintos núcleos de poder.

B. *Enfoque científico-político*

Desde el punto de vista del científico-político,¹⁵ lo que importa es la división y el uso del poder. Conforme a esto, el federalismo se define como la forma de gobierno en la cual el poder se comparte de tal modo, que los regímenes tanto nacional como regionales son, en lo que atañe a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes. Un sistema en el cual el poder de los gobiernos subnacionales se ejerce a conveniencia del gobierno nacional, que meramente delega a aquéllos ciertas funciones de tomar decisiones, no es calificado como federal.

Los científicos-políticos consideran que un Estado es federal cuando el ámbito de responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está explícitamente definido y garantizado por su inclusión en una Constitución, que es respetada y que puede ser modificada sólo por mayoría extraordinaria, de modo que la división territorial de poderes quede asegurada por una excepcional protección legal; sujeta esta condición a que

¹⁴ Según Elazar, Daniel J., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1974, vol. IV.

¹⁵ De acuerdo con Wheare, Kenneth C., citado por Oates, *Fiscal Federalism, cit.*, nota 1, pp. 14-17.

de hecho los gobiernos subnacionales ejerzan un genuino poder independiente de tomar decisiones.¹⁶ Con base en estos principios, sólo reconocen un reducido número de países como federales.

C. Percepción jurídica

Jurídicamente un país es federal o unitario¹⁷ de acuerdo con lo que establece su Constitución. Un Estado federal es aquel en el que la norma suprema crea dos órdenes delegados y subordinados a ella que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federadas, y en el que éstas gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno con independencia de las autoridades federales, cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades e intervienen en el proceso de reforma constitucional. Estas características pueden no darse simultáneamente en un determinado Estado, y pueden no cumplirse en todos los países en el mismo grado.

Aunque en ambos casos la unidad del Estado es la Constitución, en tanto que en el Estado unitario las divisiones territoriales son meramente administrativas, en el Estado federal su existencia implica descentralización política y se les dota de autonomía constitucional. Tanto el régimen federal como el de las entidades federadas emanan de un mandato constitucional, y ningún nivel de gobierno puede contravenir las disposiciones de la ley creadora que le otorga competencia y expresa las facultades del sistema federal, y las atribuciones de las entidades federativas, cuyas autoridades no se encuentran subordinadas a aquél, sino que dentro de su competencia son libres.

Dentro de la división de potestades que realiza la ley fundamental una de especial y trascendental importancia es la de índole económica, que se revela en la facultad tributaria: para satisfacer sus necesidades, las entidades federativas pueden imponer contribuciones, es decir, allegarse recursos cuya posesión debe darles independencia de decisión y de acción dentro del marco constitucional.

¹⁶ Lo que implica la existencia de descentralización. Si los niveles inferiores de gobierno actúan por simple delegación de poder administrativo, se trata de un caso de desconcentración.

¹⁷ Conforme a Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 238-240.

D. *Noción económica*

Sin que el régimen constitucional carezca de importancia —en él se señalan pautas para el uso de los recursos y para la distribución del ingreso—, el que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a la que la Constitución se las confirió, o con poderes que dicho ordenamiento les otorgue originariamente, es de interés secundario.¹⁸ En tanto que las decisiones de los mandatarios de cada jurisdicción satisfagan principalmente los intereses de los que en ellas residen, es la propia sociedad la que cimenta el federalismo, entendido como el patrón de descentralización tanto de las atribuciones del Estado entre los diferentes niveles de gobierno como de la forma de financiarlas.

Por consiguiente, las dificultades resultantes de la coexistencia dentro de un mismo país de dos sistemas fiscales diferentes establecidos por unidades políticas distintas con derecho a recaudar sus propios impuestos puede surgir también en Estados de estructura unitaria, siempre que en ellos —con carácter general o como régimen especial para determinadas regiones— esté reconocida alguna forma de autonomía tributaria para entidades territoriales distintas del gobierno nacional.¹⁹

Desde el punto de vista político, existen diferencias esenciales entre la facultad de exigir impuestos que corresponde a los Estados miembros de una Federación, y la que pueden tener determinadas entidades territoriales de un Estado unitario en virtud del régimen de descentralización financiera. Pero soslayando la desemejanza de origen y de naturaleza de dicha atribución, desde el punto de vista de la técnica tributaria la coexistencia de los dos sistemas fiscales origina problemas similares en uno y otro caso, y los mecanismos y procedimientos utilizados para resolverlos son los mismos.

¹⁸ Siguiendo a Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 16-19.

¹⁹ Pese a ser un Estado unitario, en España no existe absoluta unidad fiscal, pues algunas provincias aplican regímenes tributarios especiales que suponen un alto grado de descentralización —e incluso, en varios aspectos, de autonomía fiscal—. Es el caso de Navarra y Álava, y en menor grado Canarias, Ceuta y Melilla. En Álava, la gestión de los impuestos estatales se encomienda a un ente provincial en vez de llevarla a cabo directamente la administración central; y hay quienes consideran que el régimen de Navarra es manifestación de verdadera autonomía fiscal territorial. Durante la vigencia del Estatuto Catalán —1932 a 1938— en tiempos de la Segunda República, Cataluña ejerció autonomía tributaria. Véase Díaz-Monasterio-Gurén, Félix de Luis y Arco Ruete, Luis del, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, pp. 251-282.

II. FEDERALISMO FISCAL ACTUAL

Conforme al modelo contemporáneo de federalismo fiscal, la estructuración de los impuestos más redituables es prerrogativa federal, en tanto que la responsabilidad por la mayor parte de los gastos públicos atañe a las entidades federadas,²⁰ cuya autonomía en esta materia está garantizada por el desarrollo de la cooperación financiera intrafederal, que conduce a la vinculación interjurisdiccional de las finanzas para prestar servicios públicos homogéneos en la totalidad del territorio nacional, y para alcanzar propósitos comunes llevando a cabo las diferentes políticas económicas mediante medidas integradas de estabilización económica y de redistribución de ingresos. Lo que caracteriza al federalismo fiscal actual es la multiplicación de las relaciones financieras y su índole de cooperación, que al combinar en grados diferentes la división y la integración²¹

²⁰ Generalizando, seis décimos de los ingresos totales son recaudados por los gobiernos federales, en tanto que la mitad de los gastos públicos es efectuada por las entidades federativas. En los estados unitarios descentralizados el 85% de los ingresos es recaudado por los gobiernos centrales, y éstos efectúan el 75% de las erogaciones. Anastapoulos, *op. cit.*, nota 3, p. 405.

²¹ Actualmente Suiza es el país más descentralizado, en tanto que a pesar de la pujanza de las entidades federadas, en Estados Unidos, Canadá, Alemania, y sobre todo en Australia hay una manifiesta integración del poder financiero.

Porciones de lo que hoy es Suiza también formaron parte del Sacro Imperio Romano Germánico. En 1291, para proporcionarse mutua ayuda contra el creciente poderío de la casa de Habsburgo, se unieron tres comunidades montañosas integradas por campesinos acostumbrados a dirigir sus propios asuntos. Ése fue el embrión de una Confederación que creció en el siglo XIV con la anexión de nuevos territorios, y a la que en 1499 el emperador Maximiliano I le reconoció no de derecho, pero sí de hecho, su independencia. Por uniones voluntarias o por conquista, más dominios fueron agregados en el siglo XVI, en el que las guerras de Reforma y Contrarreforma amenazaron su existencia. El riesgo fue sorteado con la práctica del arbitraje y la neutralidad, que dio como fruto el reconocimiento formal de su independencia en 1647. Bajo la égida de revolucionarios franceses que apoyaron movimientos populares e incluso la invadieron, la Confederación fue sustituida por la República Helvética —con régimen unitario—, que se mantuvo hasta que en 1803 Napoleón reintrodujo los principios federales de administración. Después de las guerras napoleónicas, de acuerdo con el pacto federal de 1815 emergió una Confederación de veintidós cantones soberanos, que de hecho era poco más que una alianza militar. Los enfrentamientos entre los cantones católicos y protestantes iniciados en 1830 terminaron en 1848 con la promulgación de una nueva Constitución, conforme a la cual los cantones se asociaron en una única unión aduanera y perdieron su soberanía, y la Confederación se convirtió en un Estado federal. En 1874 dicho ordenamiento empezó a ser enmendado para reforzar la autoridad central.

de las finanzas regionales y nacionales pone de manifiesto la convergencia de los sistemas hacendarios de los dos niveles de gobierno.

1. *Definición de federalismo fiscal*

El federalismo fiscal²² es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiéndose que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido, todo sistema fiscal, de manera que varía de país a país dentro de un amplio espectro, engloba al menos algunos principios federales.

2. *Función primordial del federalismo fiscal*

La función capital del federalismo fiscal²³ es sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; dicho de otro modo: delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional.

Desde el punto de vista de la teoría económica en lo tocante a un gobierno con múltiples niveles de autoridad, existen algunos principios básicos respecto a la distribución de funciones; pero es imposible tratar de construir una organización en interés sólo de una posible mayor eficiencia económica, dado que la creación y permanencia de las instituciones se origina y sostiene en una combinación de presiones sociales, económicas y políticas a las que las estructuras existentes en los distintos niveles de gobierno deben ir adaptándose; especialmente si se observa que la idea mis-

²² Para explicar, de acuerdo con el análisis económico, las nuevas formas de federalismo que emergían, en la década de los setenta Tullok, Olson, y sobre todo Oates, partiendo del gobierno ejercido por niveles políticos múltiples —tema de la economía política— desarrollaron como rama independiente de estudio especializado el federalismo fiscal.

²³ Oates, *op. cit.*, nota 1, pp. 19 y 20.

ma de lo que debe considerarse como eficiencia económica varía según la evolución de los distintos puntos de vista sociales y políticos.

3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público

Las condiciones que tienen que evaluarse para intentar establecer la mejor estructura de la administración pública son muy complejas, porque lograrlo implica seleccionar el nivel de gobierno apropiado para proporcionar cada uno de los numerosos servicios que tiene que prestar el Estado, sopesando el provecho potencial de bienestar con mayor descentralización de la facultad de tomar decisiones, contra la posible ventaja en satisfacción con un incremento en la centralización. Los motivos que determinan la elección de una u otra son la eficiencia para prestar el servicio, la economía en el costo de suministrarlo, el ahorro en el costo de tomar decisiones colectivas, los efectos externos entre grupos de consumidores, y la movilidad de los individuos entre las jurisdicciones.

A. Eficiencia para prestar el servicio y economía en el costo de suministrarlo

La cuestión de determinar qué nivel de gobierno es el indicado para prestar cada uno de los servicios públicos que el Estado debe proporcionar implica un ajuste entre el ahorro en el costo por el aprovisionamiento en común a varias o a todas las colectividades, y la ventaja en bienestar para los beneficiarios al proveerlo en forma descentralizada de acuerdo con las preferencias propias de los residentes de cada comunidad.

Mientras más heterogéneos son los grados de eficiencia con los que se suministra el servicio en cada una de las distintas regiones, los incentivos para la descentralización son mayores y más marcada la declinación de las ventajas de prestarlo en forma centralizada. La ganancia en satisfacción por el abastecimiento descentralizado se hace mayor a medida que existe en el país una más definida variedad de exigencias personales, y al mismo tiempo se da una mayor concentración territorial de aquéllos con niveles homogéneos de ellas. A medida que se dan en mayor grado los supuestos contrarios, las ventajas de la centralización aumentan.

Si en cada nivel de aprovisionamiento del bien o de la prestación del servicio el costo de suministrarlo es idéntico para el gobierno nacional —interesado en proveer un nivel uniforme en todo el país— que para el gobierno regional —que posee mayor conocimiento de las preferencias de sus residentes—, hay cuando menos igual eficiencia si el abastecimiento lo efectúa este último. Sin embargo, si el gobierno nacional está en posibilidad de realizar economías de escala²⁴ que escapan al alcance de los gobiernos subnacionales, la centralización puede ser conveniente.

B. Ahorro en el costo de tomar decisiones colectivamente

Crear y mantener en funcionamiento un mecanismo colectivo para tomar decisiones es en sí mismo oneroso, porque implica tiempo y esfuerzo para elegir a los funcionarios de cada jurisdicción; cubrir sus salarios, y dotarlos de personal, instalaciones e instrumentos de trabajo.

Las ventajas de establecer en cada circunscripción del nivel subnacional de gobierno y en sus subdivisiones políticas, entidades independientes para proporcionar cada servicio público, debe contrapesarse con el incremento en el costo de suministrarlo debido a la multiplicidad de los organismos encargados de hacerlo. Economizar en los costos de tomar decisiones colectivas es un incentivo para reducir el número de jurisdicciones que han de efectuarlas.

²⁴ Se conoce con el nombre de economías de la producción en gran escala o de la producción en grande, a la combinación de un aumento en la productividad y un ahorro en el costo, originada por el incremento del volumen de insumos empleados y por la posibilidad de usar medios de producción mejores y más eficientes a medida que aumenta la importancia de la organización a cargo de la prestación de un servicio o de la producción de un bien. Mientras mayor sea aquélla, mejor puede aprovechar las ventajas de la división y especialización del trabajo. Al tiempo que ahorra en el precio de los insumos al adquirirlos en grandes cantidades, tiene acceso a medios de producción de alta calidad al emplear máquinas especiales —cuyo uso de otra forma es incosteable— y al aplicar técnicas cuya utilización es factible sólo cuando se opera en grandes volúmenes; por otra parte, puede contratar personal altamente calificado y sostener actividades de investigación para mejorar la prestación del servicio o la producción del bien. Al quedar estas últimas bajo dirección y vigilancia únicas, se facilita el aprovechamiento más racional de la cantidad productiva, se elimina la multiplicación de los costos y se reducen las pérdidas por desajustes o interrupciones en su suministro o producción. Zamora, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 463-467.

C. Efectos externos derivados de la prestación del servicio público

En el modelo hipotético de prestación de servicios en una organización absolutamente descentralizada se ha supuesto que tanto el beneficio como el costo asociado con el consumo del bien proporcionado por el gobierno son trascendentes sólo para los residentes de cada jurisdicción. Para alcanzar en la realidad esa condición ideal de correspondencia perfecta es preciso, en la medida de lo posible, internalizar —circunscribir a la comunidad en la cual se presta— todos los beneficios y todos los costos relacionados con el suministro de cada servicio, de modo que en las decisiones concernientes a la extensión en la que ha de proporcionarse el bien, y a la calidad con la que ha de serlo, se tomen en cuenta sólo los intereses de aquellos en cuyo bienestar influye, y únicamente ellos lo financien.

La posibilidad de que los efectos de los servicios públicos puedan ser internalizados decrece conforme la dimensión de la comunidad disminuye: en algunos casos no todos los que se benefician con el bien residen en la jurisdicción que proporciona el servicio, y en otras ocasiones de su suministro no depende el bienestar de algunos de los individuos que radican dentro de la demarcación. Esta correspondencia imperfecta implica para la colectividad una reducción en la satisfacción que debía proporcionarle el servicio prestado por su gobierno, e incrementa las ventajas de que servicios o bienes que son primordialmente de interés local, pero que tienen efectos externos, sean suministrados por el nivel inmediato superior de gobierno aun si dejan de tomarse en cuenta preferencias regionales que sí se considerarían si su abastecimiento estuviera descentralizado.

D. Movilidad interjurisdiccional

Las personas con demandas similares respecto a los servicios públicos tienden a congregarse en las comarcas que ofrece la selección de ellos al precio —los impuestos necesarios para financiarlos— que les conviene, por lo que se produce un flujo de contribuyentes como respuesta, al menos parcial y posiblemente inconsciente, a diferencias fiscales.

a. La movilidad interjurisdiccional como causa de un rendimiento eficiente de los servicios públicos

Existe la corriente de pensamiento²⁵ que sostiene que respecto a los bienes públicos cuyo consumo se restringe a un área geográfica específica y son abastecidos en forma descentralizada, los particulares pueden generar su rendimiento eficiente.

Para fundamentarla se diseñó un modelo —partiendo de la selección de productos que hacen los consumidores de bienes privados— conforme al cual cada uno de los núcleos sociales que integran la organización político-económica ofrece diferentes combinaciones de bienes públicos e impuestos para financiarlos, y cada uno de los consumidores —perfectamente móviles y viviendo todos ellos sólo de dividendos— selecciona para residir en ella aquella comunidad que al precio que está dispuesto a pagar le proporciona el nivel que desea de los servicios públicos de su preferencia, y en consecuencia se asienta en ella. El libre desplazamiento permite así la concentración de individuos con gustos homogéneos respecto al tipo de servicios públicos requeridos y similar capacidad para financiarlos. Si la relación servicio-precio deja de ser satisfactoria, quien esté inconforme simplemente se muda a la comunidad que conforme a sus necesidades efectúe esa combinación eficientemente. A esta manifestación de inclinaciones se le designa con la expresión “votar con los pies”.

El modelo se basa en circunstancias sumamente restringidas que de hecho no se dan: por una parte la movilidad absoluta de los contribuyentes, y por la otra el hecho de que todos ellos son perceptores únicamente de dividendos, están perfectamente informados de todas las combinaciones de servicios e impuestos, y se guían sólo por intereses fiscales.

b. La movilidad interjurisdiccional como obstáculo para la prestación eficaz de los servicios públicos

Otra línea de análisis²⁶ desarrolla un planteamiento opuesto al anterior. Conforme a este modelo, se parte por lo que respecta al ámbito es-

²⁵ El origen de esta línea de análisis deriva de “A Pure Theory of Local Expenditures”, un artículo de Tiebout publicado en 1956, en el que propuso este modelo. En la literatura posterior este enfoque ha sido atacado, defendido o ampliado, pero nunca ignorado.

²⁶ Este razonamiento lo hace Pierre Pestieau en el ensayo “The Optimality Limits of the Tiebout Model”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The political economy...*, cit., nota 11, pp. 173-186.

pacial de que los beneficios que resultan del aprovechamiento de los bienes públicos son internos para la colectividad que los proporciona sin ningún desbordamiento interregional, y de que cada uno de los residentes se somete a un impuesto que refleja exactamente el costo del bien público del que se sirve, y por lo que respecta a los individuos, se parte de que están perfectamente informados de las distintas combinaciones fiscales regionales y de que tienen una movilidad irrestricta y libre de costo.

Suponiendo que de acuerdo con las preferencias de sus residentes cada circunscripción está produciendo los bienes públicos en grado óptimo, si un grupo numeroso de individuos muda de residencia su lugar de destino no será capaz de modificar su patrón de prestación de servicios, porque la capacidad para proporcionarlos es relativamente fija en cada región, por lo que consecuentemente habrá un desacoplamiento entre las posibilidades de suministrar el bien y las preferencias de sus habitantes, y tanto los residentes originales como los inmigrantes salen perdiendo con el ingreso de nuevos consumidores de servicios públicos a la comunidad, que enfrentada a su nueva extensión ya no puede actuar eficientemente.

Pero aun si el grado óptimo de prestación de los servicios públicos pudiera alcanzarse con la movilidad interjurisdiccional, no necesariamente sería socialmente deseable. Donde ésta puede fácilmente realizarse —y de hecho ha operado— es en una misma ciudad, dentro de la cual puede escogerse el sitio de residencia y efectuar la mudanza a un costo relativamente bajo sin que esto implique desarraigarse del medio social conocido: cambiar de trabajo, abandonar parientes y amigos, suspender estudios. El flujo de los miembros de las clases económicamente altas del centro de las ciudades a los suburbios ha contribuido a la degradación de muchas áreas urbanas en menoscabo del nivel de vida de los que permanecen en dichas zonas. Los pudientes viven mejor, porque en concordancia con los mayores impuestos cubiertos gozan en común de bienes públicos que los pobres no pueden permitirse pagar, porque su abastecimiento requiere una base gravable considerable, por lo que las carencias de los menesterosos se hacen mayores.

c. Impedimentos a la movilidad perfecta y congestión del costo de los servicios por saturación de la capacidad de proporcionarlos

En la realidad, escasas son las personas que tienen información completa del nivel de prestación de los servicios públicos de cada comunidad

y de la cuantía de los correspondientes impuestos, la selección del sitio de residencia no se hace sólo en función de las combinaciones fiscales, sino de las muchas oportunidades de variada índole ofrecidas por las diferentes comunidades, y el mudarse de circunscripción implica un costo; además, en la práctica difícilmente hay un servicio público que no beneficie a regiones distintas de la que lo proporciona, y si los desbordamientos son importantes y los que los disfrutan no pagan por ellos, no puede lograrse una distribución eficiente de recursos en el sector público, porque los impuestos no reflejan exactamente el costo del bien público consumido.

Por otra parte, como el número de personas que se sirven de los bienes o servicios proporcionados por las distintas jurisdicciones —camino, educación, sanidad, policía, bomberos— influye en el nivel en el que puede ser disfrutado, asumiendo que todos los miembros de la comunidad hacen uso de ellos en la misma proporción la cantidad per cápita que pueden aprovechar depende del volumen disponible del bien y de la densidad de población de la comunidad, mientras mayor es ésta, menor es el consumo por persona de aquél. Donde no existe control del tamaño del grupo —reglas de zonificación que restrinjan la extensión y la composición de una colectividad— y llega a ser mayor que el óptimo, la saturación de la capacidad de prestar el servicio producida por la movilidad de los consumidores causa el problema de la congestión del costo del mismo.

III. COLOFÓN

Considerando las externalidades jurisdiccionales, los costos del ejercicio de la facultad de tomar decisiones respecto a la acción pública y la congestión de los costos de suministrar los servicios por la saturación de éstos como resultado de la movilidad de los individuos, resulta evidente la complejidad del problema crucial, que ha de resolverse conforme a los postulados del federalismo fiscal: decidir a qué nivel de gobierno se atribuye el aprovisionamiento de cada uno de los servicios públicos y la correspondiente facultad de allegarse los recursos para hacerlo.

De aquí la necesidad de estudiar a la luz de las conveniencias e inconvenientes de la concentración o disgregación de funciones, la división entre los distintos niveles de gobierno de las atribuciones del sector público y de las fuentes necesarias para financiar su cumplimiento. Reconociendo que las modificaciones en las circunstancias económicas, políticas y socia-

les que dan origen a ese reparto lo someten a las concomitantes adaptaciones, no puede haber una solución definitiva al problema de la distribución de las facultades y de los ingresos.

Como cualquier manifestación de organización gubernamental, el federalismo fiscal no es un orden estático, por lo que la permanencia de cualquier fórmula en vigor depende de su aptitud para abarcar intereses diferentes y aun opuestos.

Capítulo segundo

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES

| | |
|---|----|
| DE GOBIERNO | 27 |
| I. Funciones económicas del sector público | 31 |
| 1. Política de estabilización | 32 |
| 2. Redistribución del ingreso | 36 |
| 3. Asignación de recursos | 38 |
| II. Armonización de las formas de gobierno centralizado y descentralizado | 40 |
| 1. Determinación del grado de centralización | 41 |
| 2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización | 42 |
| III. Interacción de fuerzas motrices antitéticas sobre la concentración de atribuciones | 43 |
| 1. Movilidad interjurisdiccional | 44 |
| 2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita | 45 |
| 3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales | 46 |
| IV. Evolución probable del federalismo fiscal | 46 |
| V. Colofón | 47 |

CAPÍTULO SEGUNDO

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Desde el punto de vista de la ciencia política, la participación de atribuciones entre los niveles de gobierno emerge de un elaborado proceso de transacciones políticas en el que innumerables pretensiones en pugna deben ser objeto de concesiones mutuas que determinen qué tareas se adjudican al gobierno nacional y a los regionales, y cuáles se prohíben a cada uno. En el mejor de los casos, la distribución acordada representa el máximo grado de equilibrio que pudo formularse entre las aspiraciones debatidas en el momento en el que se estableció la división de poderes, y por lo mismo, debe quedar sujeta a revisiones de acuerdo con las modificaciones en ese punto de balance.

Del hecho de que con la organización existente el sector público no haya podido desarrollar apropiadamente sus atribuciones brotan fuertes presiones para su reestructuración. Es notorio que a pesar del persistente incremento de la tributación, en casi todos los países —independientemente de su forma de gobierno y de su estadio de desarrollo— existe un déficit presupuestal, y los servicios públicos se prestan deficientemente. El hecho de que las fuentes de ingresos regionales no se expandan fácilmente²⁷ tiende a crear un creciente desequilibrio entre la determinación de la responsabilidad de proporcionar servicios públicos específicos y la posibilidad de allegarse los arbitrios para hacerlo.

²⁷ Aunque se supone que en un país altamente desarrollado como es Suiza debe darse una concordancia entre los ingresos regionales, la disparidad regional de ingresos —que se había reducido en las décadas de los cincuenta y sesenta— en forma concomitante con la disminución del ritmo de crecimiento económico se ha acentuado desde los años setenta. Véase Frey, René L., “The Interregional Income Gap as a Problem of Swiss Federalism”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy...*, *cit.*, nota 11, pp. 93-104.

Para reducir el desequilibrio interregional de recursos existen varios procedimientos: el ajuste por la internalización de los costos sociales del crecimiento de los hacimientos humanos, consistente en redistribuir ingresos a nivel local para ayudar a las demarcaciones más pobres y disminuir así el atractivo de asentarse en las zonas urbanas de mayor desarrollo; el ajuste activo, consistente en la planeación regional y en la realización de inversiones de capital por el nivel nacional, y el ajuste pasivo,²⁸ consistente en no interferir con la migración desde las comarcas más pobres hacia las ciudades más ricas y esperar a que con el transcurso del tiempo los productos marginales del trabajo —y por tanto los salarios— coincidan.

El más eficiente es el primero, pero por la disminución en el crecimiento económico que implica la internalización del costo social del hacimiento ninguna región está dispuesta a aplicarlo sin garantía de que otras circunscripciones harán lo mismo en vez de aprovechar la desventaja en la que se coloca la jurisdicción que lo implanta, por lo que la solución ha de darla el nivel nacional de gobierno patrocinando a las comarcas más pobres dentro de un esquema compensatorio interregional, conforme al cual los fondos recolectados en las urbes densamente pobladas se transfieren a los núcleos rurales para indemnizarlos por los costos que el crecimiento industrial les inflige, y para moderar la desigualdad social recursos obtenidos en las áreas más desarrolladas se canalizan hacia las que todavía no alcanzan un grado mínimo de desarrollo económico.²⁹

Por una parte, los desajustes internos de los gobiernos subnacionales aisladamente considerados respecto a sus atribuciones y a la posibilidad de financiar su cumplimiento, y por la otra la interacción de estas disparidades entre los gobiernos de ese mismo nivel y con el nivel nacional de

²⁸ En Suiza, pese a su desarrollo, el último mencionado es el que más se ha aplicado. Conforme al segundo —ampliamente apoyado en los círculos políticos— se han tomado algunas medidas. El primero tiene escasos campeones, porque sólo hasta recientemente ha sido reconocido el costo social de las grandes concentraciones de población, y dado que los cantones y comunidades locales tienen a su disposición medios financieros de los que no son responsables ante las autoridades federales, la posibilidad de reducir el incentivo a apiñarse en las comunidades altamente desarrolladas ha sido endeble. *Idem*.

²⁹ Con objeto de reducir las diferencias financieras entre las regiones urbanas y las rurales, las comunidades ricas y las pobres, y las áreas alta y escasamente desarrolladas, desde 1974 existe en Suiza una ley en la que se establece un esquema compensatorio interregional, y en 1975 la Confederación constituyó un fondo para patrocinar a las regiones económicamente débiles. *Idem*.

gobierno obligan a replantear los fundamentos de las relaciones financieras intergubernamentales, lo que lleva a la reconsideración de las formas tradicionales del federalismo fiscal para adaptarlo al proceso del cambio.

De acuerdo con el punto de vista clásico y liberal, en un régimen federal las funciones de cada nivel de gobierno deben estar tajantemente separadas, y cada administración debe cumplir con las que le corresponden en forma independiente, financiándolas con sus propios recursos. En la práctica nunca se ha dado una autonomía absoluta entre los niveles gubernamentales, y suponiendo que no se obstruya mutuamente en el ejercicio de sus facultades, puede hacerse referencia a esta inicial interrelación de actividades como a un federalismo coordinado.³⁰

Las modificaciones en las circunstancias en las que debe actuar el sector público, y los cambios en la forma en la que debe proporcionar los beneficios sociales, así como en el volumen en el que debe hacerlo, están haciendo que lo crucial sea ya no determinar qué nivel de gobierno debe prestar cuál servicio, sino —para aumentar su eficiencia— en qué grado deben compartir ambos niveles la responsabilidad de suministrar los más importantes o más generalizados de ellos. Esta forma de organización en la que los diferentes niveles de gobierno cumplen articuladamente las mismas atribuciones corresponde al federalismo cooperativo.³¹

Como el poder es por su esencia indefinidamente expansivo³² y no puede detenerse sino por el choque con otro poder, debe procurarse que las facultades de las autoridades estén tan repartidas temporal y territorialmente, que no puedan gobernar por intereses personales u oligárquicos, sino que tengan que hacerlo conforme a la ley.

En relación con esto, incluso se ha propuesto que en un contexto social y económico moderno la distribución territorial de poder debería ser descentralizada para dividir las fuerzas burocráticas y dispersar el control sobre las funciones públicas entre diferentes niveles de gobierno, ligados no jerárquicamente por mandato, sino coordinadamente por acuerdos. El sistema —altamente fraccionado territorial y funcionalmente, y por lo tanto muy complejo— debería ser muy flexible, al punto de continuo cambio según cálculos periódicos de utilidad que llevaran a combinaciones origi-

³⁰ Sawyer, Geoffrey, citado por Oates, Wallace E. (ed.), *Fiscal Federalism*, cit., nota 1, 1972, p. 238.

³¹ Birch y Sawyer, citado por Oates, *op. cit.*, nota 1, p. 238.

³² Huxley, Aldous, *La filosofía perenne*, México, Editorial Hermes, 1986, p. 154.

nales de medidas y a una nueva distribución de funciones en busca de un mayor bienestar y de un equilibrio íntegro. A tan laxa y flexible organización se les designa como confederada,³³ entendiéndose por ella la existencia de gobiernos separados, ligados sólo por consolidación.

La estructura fiscal de cada país es resultado de sus antecedentes políticos y sociales, así como de las circunstancias presentes en el momento de seleccionar la forma de gobierno; esto explica las grandes diferencias entre ellos, que a la luz sólo de los principios generales de la teoría de la división de poderes son difícilmente comprensibles. Para entenderlas, deben considerarse junto con las circunstancias históricas y sociopolíticas, las condiciones económicas fundamentales, que tienen un impacto predecible en la estructura y operación del sector público, y que ejercen en su organización una presión determinante.

Al momento de diseñar la estructura fiscal de un país, se plantea la cuestión de decidir acerca de la forma de distribución de funciones que con más éxito puede reaccionar a las exigencias de dichas condiciones; esto implica un cuidadoso examen de las posibilidades de organización y financiamiento de los distintos niveles de gobierno para determinar el grado apropiado de descentralización de los sectores hacendario y económico, el cual puede desplazarse dentro de un amplio margen que va de la centralización completa —en la que se reservan al gobierno nacional todas las atribuciones económicas del Estado—, a un sistema altamente descentralizado, en el que los gobiernos regionales realizan gran parte de las tareas del sector público, limitando las responsabilidades en materia económica del nivel nacional de gobierno.

Para determinar el nivel idóneo de gobierno que debe proporcionar cada servicio público deben sopesarse los ahorros que el gobierno nacional puede hacer proporcionando un servicio uniforme, contra las ganancias potenciales de bienestar por la prestación regional de cada uno de ellos en respuesta a las preferencias locales, sin olvidar que para que las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno actúen eficientemente deben estar en posibilidad de realizar economías de escala y de impedir el desbordamiento de los beneficios de los servicios proporcionados por cada una de ellas.

³³ Beer, Samuel H., "A Political Scientist's View of Fiscal Federalism", en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy...*, *cit.*, nota 11, pp. 21-46.

I. FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO

El logro de un bienestar social óptimo descansa en dirigir simultáneamente y con éxito tres factores estrechamente relacionados entre sí: la distribución equitativa del ingreso, el diseño eficaz del uso de los recursos para obtener una tasa y un modelo de crecimiento eficientes, a un alto nivel de empleo con precios constantes. En principio, la responsabilidad cardinal respecto a las medidas de estabilización macroeconómica, de redistribución del ingreso y de asignación de recursos debe corresponder al gobierno nacional.

Lo anterior no significa que la actividad del conjunto de los gobiernos subnacionales carezca de influencia en la demanda total³⁴ y en la distribución del ingreso, sino que la característica de la economía regional de ser altamente abierta, y la gran propensión entre los residentes de cada jurisdicción a adquirir bienes fuera de la que les es propia, deja poco campo para una efectiva política regional de estabilización o de redistribución, pues la desviación de la demanda hacia bienes y servicios proporcionados por otras demarcaciones sin que cada autoridad del nivel subnacional sea capaz de contener el gasto de sus residentes dentro de sus fronteras geográficas restringe las posibilidades de cada gobierno regional individualmente considerado para deliberadamente influir mediante disposiciones fiscales en la actividad económica de su circunscripción.

³⁴ Referida a una mercancía específica, la demanda total es la cantidad que de ella —en un periodo dado y mientras no se modifiquen las condiciones subjetivas y objetivas en las que actúa— los compradores están dispuestos a adquirir a cada uno de los precios posibles. La demanda total del conjunto del sistema económico representa a diversos niveles de empleo el monto de los ingresos totales esperados por los empresarios, o alternatively, la expectativa de los gastos totales realizados por los compradores. Keynes utiliza como medida del volumen total de la producción la cuantía del trabajo empleado; conforme a esto, el precio de la demanda total para cualquier nivel de empleo es la cantidad de dinero que de venderse la producción elaborada por el total de trabajadores ocupados planea recibir el conjunto de los empresarios que actúan en la economía considerada en su totalidad. Del volumen de gasto tanto en consumo como en inversión depende en un momento dado la demanda total, y siempre siguiendo a Keynes, ésta a su vez determina el nivel del empleo. Véase Zamora, Francisco, *op. cit.*, nota 24, pp. 272 y 313; Stonier, Alfred W. y Hugue, Douglas C., *Manual de teoría económica*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 390, 396 y 398; y Dudley, Dillard, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, 5a. ed., Madrid, Aguilar, 1962, pp. 31, 32 y 36.

1. *Política de estabilización*

La política de estabilización —el conjunto de medidas para mantener la economía con altos niveles de producción sin excesiva inflación— se realiza dirigiendo los elementos del financiamiento gubernamental: la creación de dinero, el endeudamiento y la imposición.

A. *Creación de dinero*

El dinero por sí mismo es inútil: no sacia el hambre ni la sed, no cubre al desnudo ni da alojamiento al que carece de techo. Es simplemente un medio de cambio y una medida de valor, que facilita las transacciones comerciales porque elimina la necesidad de entregar el satisfactor deseado por la contraparte del trueque. Su función es lo que lo define como medio de pago, y no el material en el que consiste, pues puede ser cualquier objeto —hachas, cuchillos, ganado, sal, arroz, cacao, plumas, monedas, billetes emitidos por el gobierno, cheques, o tarjetas de crédito— que sea generalmente aceptado por los miembros de una comunidad.

Por su durabilidad y rareza, el oro y la plata —en fragmentos o en polvo— resultaron un buen medio de intercambio. Los joyeros y orfebres empezaron a aceptarlos en depósito y a extender recibos por su valor, que por representar su precio en metálico empezaron a ser usados como medio de cambio en lugar del oro o la plata a los que equivalían. Como no cada poseedor de las notas de cambio las presentaba para exigir su conversión en metal, quienes tenían éste en depósito empezaron a emitir notas por más valor de lo que tenían en reserva. Así empezó la banca. A mediados del siglo XVII los grandes bancos —que ya eran concesionados por el gobierno— emitían notas de pago que circulaban dentro del país, a veces con respaldo total en metales, en ocasiones con garantía parcial, y en algunos casos sin resguardo en metálico.

El que sea una autoridad única la que acuñe moneda e imprima billetes conforme a patrones preestablecidos, y determine la relación entre las varias monedas y los distintos billetes, da seguridad a las transacciones mercantiles, pues dentro del territorio en el que ejerza su poder —y sólo en él— el dinero que ella emita es obligatoriamente aceptado como medio de pago, y por el valor que ella fije. Esta centralización además protege al público ahorrador, evitando movimientos especulativos que podrían hacer descender, o incluso desaparecer, sus economías.

El valor del dinero está determinado por la oferta y la demanda de los bienes que con él pueden adquirirse. Si con un volumen dado de dinero en circulación se incrementa el número de bienes en oferta, el precio de éstos se reduce y en esa misma proporción aumenta el valor del dinero, porque con menos unidades de éste se adquieren más satisfactores; por el contrario, si decrecen las mercaderías en oferta, adquirirlas costará más unidades monetarias; por tanto, el dinero pierde valor.

Esta circunstancia: que el efectivo en circulación debe estar en relación con el Producto Nacional —con la existencia de servicios y productos finales de la comunidad— es un motivo adicional para que sea una sola autoridad la que controle la emisión de numerario. Aunque en tiempo de crisis esto no obsta para que sin que exista un acrecentamiento en los satisfactores producidos —inclusive si se da un decremento en ellos— se aumente el circulante, produciendo una inflación tanto más acentuada cuanto mayor sea la discrepancia entre el valor total de los bienes y servicios producidos y la cantidad de dinero en circulación. Condición que se agravaría si cada circunscripción política del país pudiera acuñar su propia moneda o imprimir sus propios billetes.

Por otro lado, la política monetaria —como parte de una determinada política económica seguida en interés general del país— es una herramienta para que a través del control de la emisión el banco central como emisor único pueda dirigir la economía.

B. Endeudamiento

Por lo que toca al nivel nacional de gobierno, el endeudamiento interno es un instrumento de política económica cuyo propósito fundamental es permitirle, para estabilizar la economía, ajustar el nivel de la demanda agregada en un alto nivel de empleo sin inflación. Efectuando gastos en demasía y cubriendo el déficit no con recaudación, sino con emisión de bonos vendidos en el mercado nacional da aliciente al gasto total. La colocación de bonos en una etapa inflacionaria retira poder adquisitivo del sector privado, y si una etapa depresiva hace necesario infiltrar nuevo dinero en la economía, parte de los bonos son comprados por el banco central para aumentar el poder adquisitivo del público en general. De esta manera las operaciones de aquél determinan el monto de la deuda interna y los títulos que la componen.

El financiamiento deficitario empleado como estímulo económico por el nivel subnacional de gobierno tiene efectos diferentes, porque implica para los residentes de cada circunscripción un costo —ausente en el endeudamiento interno nacional—, pues al ser adquiridos los valores fuera de la jurisdicción se carga a la demarcación emisora con una deuda foránea que implica la transferencia de recursos de los aledaños en ella a personas ajenas a su distrito. Por eso los gobiernos regionales,³⁵ aun si no tienen restricciones legales, deben evitar los programas de financiamiento por empréstitos para propósitos de estabilización, y limitarlos a la función de sufragar proyectos de capital que permitan la realización de obras importantes cuyos beneficios alcancen a generaciones futuras, que a través del pago del principal e intereses comparten su costo con la generación que inicia el proyecto.

C. Imposición

Sin poder recurrir a la política monetaria y con restricciones en cuanto a la emisión de deuda, para estabilizar su economía los gobiernos regionales tienen como único sustentáculo la política tributaria, y dado que por tra-

³⁵ En Alemania, los poderes presupuestarios de la federación y los estados son independientes en tanto que la Ley Básica no establezca lo contrario; pero conforme a ésta, ambos deben tomar en cuenta el equilibrio macroeconómico, lo que se cumple por medio de leyes especiales que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Para concederla puede exigirse a los gobiernos federales y regionales que congelen un porcentaje de sus impuestos al ingreso en el *Bundesbank*, el cual —también con aprobación del *Bundesrat*— el gobierno federal puede liberar para gasto adicional en tiempo de recesión; los gobiernos locales no se incluyen en este sistema, sus ahorros —que no son controlados por el gobierno federal— no se usan con propósitos de estabilización. Las mencionadas leyes especiales federales pueden imponer a todos los niveles de gobierno límites al préstamo de capital, basados en el promedio del rédito del gobierno en los últimos tres años. No hay preceptos federales que en circunstancias normales sistematicen el endeudamiento regional, sino que los ministerios del interior, con base en la fuerza financiera de cada jurisdicción —aquilatada principalmente en términos de su recaudación— juzgan su capacidad de endeudamiento, por lo que cuando aquélla —especialmente la del impuesto al ingreso— declina, se reduce su poder financiero, por consiguiente, se aprueba menos endeudamiento, y por tanto disminuyen los gastos de inversión. Por esto, las leyes regionales que regulan el endeudamiento no son instrumentos útiles en situaciones de desorden económico, pues en periodos de recesión, al no originar un incremento cuando menos constante en la inversión, refuerzan el ciclo recesivo de los negocios en la economía privada. Véase Knott, Jack H., “Stabilization Policy, Grants in Aid and the Federal System in Western Germany”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 75-92.

tarse de economías abiertas soportan un cuantioso flujo de bienes, servicios y activos financieros, el margen para desarrollar programas balanceados de impuestos y gastos en forma efectiva es muy estrecho, porque sólo una fracción del poder adquisitivo generado por los estímulos económicos consistentes en reducciones a los gravámenes se gasta en la jurisdicción que los otorga, y a través de la dispersión de los gastos privados la mayor parte del poder de compra así generado se difunde en las comunidades vecinas, de modo que la jurisdicción que concede los incentivos económicos —especialmente si es pequeña, pobre y escasamente poblada— corre el peligro de soportar sola los costos de su política anticíclica sin ser capaz de reservarse sus beneficios. Y porque las contracciones y expansiones de una región interactúan con las de las demás, aun suponiendo que una comunidad tuviera éxito con sus medidas anticíclicas, sería a costa de los distritos vecinos. Los ciclos económicos —fases de exagerada prosperidad que anteceden a la caída total de la actividad económica— por lo general abarcan todo el territorio del país, y por lo mismo sólo pueden ser contrarrestados con medidas dirigidas por el nivel nacional de gobierno.

En resumen, por una parte los gobiernos regionales no están dotados de los instrumentos apropiados para desarrollar una política anticíclica efectiva, ya que no pueden influir en el volumen de circulante, tienen limitaciones respecto al empleo de empréstitos, y en la mayoría de los casos ni sus entradas ni sus erogaciones son lo bastante flexibles; por la otra, las posibilidades de movilidad de los contribuyentes y de los capitales merman aún más su capacidad de acción, por lo que la responsabilidad de la estabilización no puede dejarse a las administraciones del nivel regional. Para mantener la economía en altos niveles de producción sin excesiva inflación, la política de estabilización requiere el empleo de medidas dirigidas en forma centralizada, y sólo el gobierno nacional³⁶ puede utilizar de esa manera los instrumentos monetarios, tributarios y crediticios.

³⁶ Aunque es algo violentamente controvertido, salvo en la época de posguerra —en la que la persecución de sus propios fines coincidió con los de la estabilización económica del sistema total— los gobiernos regionales, especialmente en tiempo de escasez de recursos, no han practicado una consistente estabilización económica.

Tanto durante la recesión de 1967 como durante la subsecuente expansión, los gobiernos regionales de Alemania occidental siguieron un curso desestabilizador en sus gastos de inversión. Desde mediados de la década de los sesenta se discute si el gobierno federal debe inmiscuirse en los ciclos de la inversión pública regional y en qué forma po-

2. Redistribución del ingreso

Dado que el bienestar económico depende del nivel de ingresos y que éste está estrechamente relacionado con la posesión de capital, sin la intervención del sector gubernamental sería imposible para una gran parte de la población alcanzar un mínimo de holgura. Obtener éste implica la necesidad de una política pública para lograr una redistribución del ingreso socialmente deseable.

La relación entre los impuestos efectivamente cubiertos y los beneficios obtenidos de la gestión pública no necesariamente coincide con el concepto de incidencia tributaria equitativa, según el cual lo justo es que quienes tienen mejor nivel económico paguen más impuestos que los económicamente débiles, y que éstos reciban más beneficios de los servicios públicos. Si el sistema fiscal no está concebido de acuerdo con un patrón éticamente satisfactorio de incidencia, sino siguiendo el principio

dría hacerlo para conciliar las decisiones financieras subnacionales con los fines de la política fiscal nacional. Como el gobierno federal no tiene autoridad para influir directamente en las decisiones regionales sobre gastos, si considera conveniente como medida de política fiscal alterar el gasto público tiene que luchar contra las decisiones presupuestales independientes de los gobiernos regionales, que por representar más de dos tercios de la inversión pública total pueden anular la política federal, por lo que la colaboración entre la federación y los gobiernos regionales es imprescindible para el éxito de cualquier estrategia federal de estabilización.

Hay evidencia de que los gobiernos subnacionales de Estados Unidos durante los años veinte y la mayor parte de los treinta actuaron procíclicamente. Sobre lo que ocurrió en la posguerra se da un debate. Hay quienes sostienen que los gobiernos subnacionales hicieron una aportación contracíclica entre 1945 y 1961, y quienes aseveran que lo que ocurrió fue simplemente que los gastos y los ingresos se expandieron continuamente en ese periodo.

En Francia y en el Reino Unido, si las consecuencias de las medidas del gobierno nacional se consideran como dadas exógenamente, las acciones de los gobiernos subnacionales fueron generalmente estabilizadoras; pero excluyendo de ellas los efectos de la actividad del gobierno nacional, sucedió lo contrario.

La mediación de los efectos procíclicos o anticíclicos de las acciones de los gobiernos subnacionales se hace evaluando la contribución relativa de éstos en el resultado de las medidas de estabilización en el gobierno en general. El método ciclo puro atiende a las variaciones en las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto que de año en año hubieran ocurrido en ausencia de cambios en los gastos e ingresos de las entidades gubernamentales. Otro modo de tasarlas es en términos de la combinación de los efectos directos y los de multiplicador. Véase Knott, Jack, *op. cit.*, nota anterior, y Pommerhene, Werner W., "Quantitative Aspects of Federalism: a Study of Six Countries", en Oates, Wallace E. (ed.), nota 11, pp. 294 y 295.

del beneficio, el provecho recibido de los bienes públicos —medido en términos de lo que se puede pagar por ellos —es mayor para los económicamente fuertes. A menos que los programas de gasto público estén orientados en beneficio de los económicamente débiles —pues esto da al sistema fiscal un cierto efecto redistributivo— la incidencia de los impuestos subnacionales tiende a ser regresiva, esto es, recae sobre las personas de menos recursos.

Aunque los miembros de cada jurisdicción manifiesten su voluntad de apoyar una política redistributiva, es muy distinto aplaudir la manipulación demagógica del concepto de equidad que aceptar las restricciones que su realización conlleva, y generalmente —para evadir las limitaciones que establecer un programa redistributivo implica— se tiende a aprovechar el esfuerzo ajeno cuando otros distritos proporcionan los servicios o pagan su propio consumo de bienes colectivos, dejando que sean otros los que soporten la carga de los programas de beneficio social. De este modo, cada comunidad tiende a esperar que sea otra la que tome la responsabilidad de desarrollar acciones de ese tipo, o de la mayor porción de ellas. Para alterar en forma considerable la distribución de ingresos los proyectos redistributivos de todos los gobiernos subnacionales tendrían que estar coordinados, individualmente considerados tienen serias restricciones para lograrlo.

Para transferir recursos a los pobres es necesario —a través de impuestos progresivos— canalizar recursos de los económicamente fuertes a los desposeídos, otorgando a éstos impuestos negativos al ingreso, o bienes y servicios gratuitos. En una administración descentralizada en la que los gobiernos subnacionales promueven desarticuladamente diferentes proyectos redistributivos éstos difícilmente pueden tener éxito. La política de redistribución de ingresos no puede ser desarrollada en gran escala al nivel de los gobiernos regionales, porque dada la movilidad de los factores de la producción y de los propios contribuyentes, habitualmente carecen esas autoridades de la capacidad necesaria para ejecutar una política seria de redistribución.

Si la distribución del ingreso es más equitativa en una región que en el resto de las demarcaciones, se crean incentivos para que por una parte los ricos de esa circunscripción busquen otros sitios en los cuales afinarse, y por la otra, para que los pobres de jurisdicciones vecinas se trasladen a ella, ocasionando un descenso en el nivel del ingreso per cápita

de esa localidad, y por lo tanto una disminución en los recursos canalizados al programa de redistribución.

El éxito de la política redistributiva depende en gran parte de los impedimentos a la movilidad que proporcionan los límites geográficos nacionales; por eso son los gobiernos centrales —excluyendo la posibilidad de que los ricos puedan abandonar el país, o cuando menos enviar sus capitales al extranjero— los que pueden desempeñar un papel efectivo en la política pública dirigida a inducir una distribución del ingreso más equitativa.

3. *Asignación de recursos*

Otra función elemental del sector público es dictar pautas eficientes para el uso de los medios necesarios para proporcionar a jurisdicciones precisas ciertos bienes y servicios, dando para su producción —cuando su naturaleza lo permite— los estímulos indispensables al sector privado, y si la actividad de éste es insuficiente, suministrándolos directamente.

Desde el punto de vista del señalamiento de arbitrios, el inconveniente mayor del gobierno nacional es su indiferencia respecto a la variedad de prelación que entre los residentes de las diferentes comarcas existe en relación con los servicios públicos, la que lo lleva a prestarlos de manera uniforme,³⁷ cuando algunas jurisdicciones darían prioridad a otro tipo de servicios —o pagando los impuestos correspondientes los preferirían de mejor calidad, en tanto que otras circunscripciones abonando menos tributos se conformarían con planes reducidos de servicios públicos—.

Responsabilizar a las distintas administraciones del nivel subnacional de gobierno de la prestación de varios servicios públicos presenta ventajas desde el punto de vista de la eficacia de su suministro y de la eficiencia de su nivel de producción. Lo primero, porque puede aumentar la pertinencia

³⁷ Existen, como ocurre en Francia, algunos mecanismos que moderan el poder del gobierno central y que acercan la toma de decisiones al sitio de la demanda de los servicios públicos: la desconcentración, o sea, la transferencia de los poderes de la alta burocracia nacional a la burocracia regional de bajos niveles nombrada y controlada por la autoridad central —no confundirla con la descentralización, que implica la transmisión de poderes del gobierno nacional a funcionarios subnacionales electos—, y la realización de consultas previas a tomar las decisiones respecto a los varios proyectos en que ha de dividirse el monto de la inversión pública que le corresponde a cada jurisdicción. Véase Prud'homme, Rémy, "France: Central Government Control Over Public Investment Expenditures", en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 65-74.

con la que son prestados al proporcionar cada jurisdicción, dentro de una amplia gama de ellos, los que realmente corresponden a las preferencias de sus residentes, y porque apremiados por éstos, se establece una rivalidad entre aquéllas, que puede incitar a continuas mejoras en su abastecimiento. Lo segundo, porque si los contribuyentes tienen que financiar los servicios con los impuestos que pagan, necesariamente confrontan los beneficios esperados con el costo que implican, y al vincularse la selección de los servicios públicos con los recursos disponibles para cubrir su precio las decisiones tomadas se relacionan mejor con las necesidades reales. En cambio, si la jurisdicción no soporta el costo porque el servicio es suministrado —o los fondos proporcionados— por un gobierno ajeno, existe la inclinación a exigir servicios innecesarios o su expansión indefinida.

Ningún servicio deja de tener importancia nacional y regional; pero las decisiones respecto a los servicios cuyos beneficios se restringen a una circunscripción —ejecución de la ley, administración pública, protección policiaca, servicio de bomberos, recolección de basura, drenaje y abastecimiento de agua— son mejor tomadas a nivel subnacional. Por su naturaleza, hay servicios que tienen un carácter más global que otros —la defensa nacional, los programas de desarrollo nacional, las relaciones internacionales y la investigación básica— y corresponden al gobierno nacional. Debe considerarse, además, que entre cada jurisdicción y sus subdivisiones políticas existe el mismo problema que entre el gobierno nacional y los subnacionales respecto a la centralización o descentralización de los servicios.

Mientras mayor es el número de subdivisiones políticas dentro de un área, más tienden a confiar en la actividad de las demarcaciones vecinas y en última instancia a adicionarla si les resulta indispensable. Cada jurisdicción —que se sabe una entre muchas— tiende a descuidar los efectos que su conducta tiene en el nivel agregado de actividad del nivel de gobierno al que corresponde, y si le es posible se beneficia del servicio proporcionado por las comunidades aledañas, absteniéndose de prestarlo o reduciendo su suministro.

La escala en la cual un bien es proporcionado por un cierto nivel de gobierno depende no sólo de la naturaleza del servicio, sino también de la proporción en la cual —internalizando sus efectos— el desbordamiento de sus beneficios puede ser evitado. En caso de que sólo un número limitado de distritos presten un servicio con extensos derramamientos en su aprovechamiento, es posible que pueda realizarse la programación coordinada

del mismo; pero cuando la producción de efectos espaciales externos abarca a una multitud de circunscripciones, las posibilidades de una acción concertada se reducen, y el nivel de gobierno que las engloba debe hacerse cargo de la prestación del servicio, o bien aliviar las deficiencias que surgen en el nivel inferior de gobierno por la diseminación de los bienes y la congestión de los costos, estimulando a las jurisdicciones que comprende a alcanzar niveles eficientes de actividad por medio de aportaciones que iguallen el valor de los beneficios marginales que confieren a otras circunscripciones.

Si la presencia de externalidades y la existencia de economías de escala son convergentes, no surge el problema de determinar cuál nivel de administración debe proporcionar determinado servicio; pero si por los desbordamientos de los costos y de los beneficios —educación superior, investigación científica— o por las múltiples metas implicadas —proyectos de desarrollo económico de gran alcance; planes de educación elemental, media y superior; mejoras a las vías generales de comunicación y sus ramificaciones y subramificaciones; redes hidrológicas extensas— hay tendencias antagónicas en cuanto a las ventajas y desventajas respecto a su centralización o descentralización, la solución puede buscarse no en una distribución de los varios servicios entre los diferentes niveles de gobierno, sino si así lo exigen las circunstancias, cada uno de ellos —en cuanto concierne al alcance que tenga el servicio en su jurisdicción— debe tener intervención, sea actuando en forma compartida —situación que no deja de ser compleja, porque cada nivel de gobierno puede tener sus propias preferencias—, o separando la facultad de tomar decisiones de la obligación de prestar el servicio, pues la falta de correspondencia financiera —la ausencia de coincidencia entre la autoridad responsable de la erogación y la que puede sufragarla— no implica ineluctablemente que la reglamentación del servicio y su prestación correspondan al nivel de gobierno que lo costea.

II. ARMONIZACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO

Dado que tanto la centralización como la descentralización desde distintas perspectivas presentan aspectos de primacía e inferioridad, lo que se requiere es un orden que concierte los beneficios y eluda los perjui-

cios de cada una de ellas. El régimen federal satisface esa condición.³⁸ Al amalgamar tanto un gobierno nacional como núcleos regionales de gobierno, en el federalismo se efectúa la conciliación entre la administración excesivamente centralizada y la descentralización radical.

Suponiendo que cada nivel de gestión se ocupe de las funciones que mejor puede cumplir, desde la perspectiva de la economía del federalismo combina la fuerza de ambas formas de administración. El gobierno federal asume la responsabilidad de estabilizar la economía, lograr una distribución de ingresos más equitativa, y asignar recursos para proporcionar aquellos servicios públicos que influyen en forma importante en la satisfacción de las necesidades de los residentes de todas las jurisdicciones. Consumando su actividad, los poderes de las entidades federales y de sus subdivisiones políticas suministran los bienes y servicios públicos que sacian sólo las necesidades primordiales de los vecinos de sus respectivas circunscripciones.

1. *Determinación del grado de centralización*

Entre dos conceptos opuestos —totalitarismo y anarquía— la autoridad pública se desplaza entre una mayor o menor concentración de la facultad de adoptar resoluciones. Establecer en un momento dado cuál es para cierto país y sus subdivisiones políticas el grado apropiado de centralización requiere correlacionar la prestación de cada servicio público con el nivel de gobierno a cargo de tomar colectivamente las decisiones al respecto. En un intento por armonizar las ventajas de la unificación económica con el deseo de autonomía financiera, cada sistema fiscal —desde el que organiza las relaciones entre las subdivisiones de cada comarca con ésta hasta el que ordena las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Económica Europa con ésta—³⁹ se establece como resultado de la perenne interacción de las fuerzas económicas y políticas que inducen a una mayor concentración de funciones, y la antagónica atracción centrífuga del control fiscal diseminado entre las jurisdicciones del nivel regional de gobierno.

³⁸ Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 14 y 15.

³⁹ Véase Emerson, Michael, *The Finances of the European Community; a Case Study in Embryonic Federalism*, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 129-169.

Independientemente de que el gobierno sea formalmente unitario o federal, mientras más elevado es el grado de centralización fiscal mayor es la dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto al nacional, lo cual da a éste mayor facilidad para realizar políticas regionales, sectoriales y macroeconómicas, y también para emplearla como recurso estratégico de control político.

2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización⁴⁰

Dentro del contexto legal de cada nación, la amplitud de la descentralización⁴¹ está influida por la interacción de la extensión geográfica, la riqueza del país —considerando también la equidad con la que esté distribuida—, la densidad de la población, así como su grado de congregación en las zonas urbanas, y la concentración y rigidez del sistema político.

A. Estructura jurídica

El establecimiento de límites a la centralización depende del juego de fuerzas sociales, políticas y económicas dentro de la organización jurídica de cada país en particular, ya que el éxito de los impulsos para vigorizar o para enervar el nivel de centralización fiscal depende en buena parte del grado en el que el marco legal obstruya o facilite la descentralización del proceso de tomar decisiones. En los países democráticos con un alto grado de sectorialismo —dispersión de la responsabilidad respecto a medidas relacionadas con funciones particulares, como educación, salud, comunicaciones y transportes— y que hayan establecido en su Constitución una forma de gobierno federal, es más factible que la descentralización financiera sea mayor que en los países totalitarios y unitarios.

⁴⁰ De acuerdo con el análisis realizado respecto a los sistemas fiscales de Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Suiza, Inglaterra y Estados Unidos por Werner W. Pommerhene, *op. cit.*, nota 36, pp. 275-355.

⁴¹ El grado de centralización o descentralización se mide por la proporción de la participación del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales en los gastos totales del país.

B. *Circunstancias económicas*

Porque los efectos externos de la prestación de los servicios producidos por cada comunidad son más reducidos mientras mayor es la extensión geográfica del territorio nacional, mientras más dilatada es ésta más vasta puede ser la descentralización. Una exigua densidad de población en el país induce a una mayor centralización, porque no existen concentraciones humanas lo suficientemente compactas como para manifestar preferencias definidas, situación que se invierte si existe una gran congregación en las zonas urbanas.

Dado que el subdesarrollo económico está acompañado de escasez de personal calificado, y que la multiplicación de centros facultados para tomar decisiones requiere un copioso caudal de recursos, un país pobre —medido según el ingreso per cápita— difícilmente puede tener un alto grado de descentralización. Por otra parte, la prestación descentralizada de un bien público fomenta el bienestar en las distintas comunidades cuando las causas subyacentes de la diversidad de preferencias homogéneas se deben a diferencias culturales —étnicas, lingüísticas y religiosas—; pero cuando más que discrepancias en predilecciones lo que existe es la incapacidad para costear los servicios adecuados por la disparidad en el ingreso personal, se hace necesaria una mayor redistribución de ingresos, y como quien mejor puede hacerla es el gobierno nacional, esa desigualdad compele a un mayor grado de centralización.

C. *Condiciones políticas*

Desde el punto de vista político, mientras menor sea la inclinación del sistema gubernamental a tomar en cuenta los intereses regionales, más escaso el número de partidos políticos, y más reducida su fuerza, más definida será la tendencia a la centralización.

III. INTERACCIÓN DE FUERZAS MOTRICES ANTITÉTICAS SOBRE LA CONCENTRACIÓN DE ATRIBUCIONES

El límite establecido a la centralización en el momento de optar por la forma de gobierno no es estático, sino que conforme varían las circunstancias en las que opera el sector público también lo hacen los extremos

de descentralización o centralización en los que puede actuar con mayor eficacia.⁴²

Dos factores, la movilidad interjurisdiccional y el incremento en el nivel del ingreso per cápita —manifestaciones ambas del proceso de desarrollo económico— pueden actuar, según el caso, como impulsos centrípetas o centrífugas; las insuficiencias financieras y las deficiencias administrativas de las organizaciones fiscales de los gobiernos regionales incitan siempre a un incremento del papel del gobierno nacional.

1. *Movilidad interjurisdiccional*

En la medida en la que aumentan el desarrollo económico, la extensión de las redes de comunicación y la eficacia de los sistemas masivos de transportación, se facilita que los residentes de las distintas regiones conozcan las condiciones de vida de los vecinos de otras demarcaciones, las comparen con las propias, y si les es posible se movilicen entre ellas de acuerdo con sus intereses. Estas facilidades crecientes para la movilidad estimulan la concentración de individuos con preferencias similares respecto a distintos servicios públicos por las ganancias en bienestar que tal forma de organización les brinda, lo que aumenta las ventajas de obtener ciertos servicios de los niveles de gobierno más inmediatos a la población que los integra, y por tanto a descentralizarlos. Esta tendencia se ve al menos parcialmente invalidada por una inclinación hacia la exigencia de mayores similitudes entre las distintas jurisdicciones.

En uno y otro caso los gobiernos del nivel regional deben tomar en cuenta el flujo y reflujo de las personas y de los capitales provocado por la influencia de sus decisiones sobre la conducta de los contribuyentes de

⁴² La supervivencia política de cualquier gobierno depende de hacer algunas concesiones a las demandas de descentralización política y económica. Un Estado altamente centralizado como el Reino Unido —en el que los gobiernos regionales son inmediatamente responsables de la prestación de importantes servicios sociales, pero altamente influidos en su suministro por el gobierno nacional, que proporciona el 84% de su financiamiento—, obedeciendo a las demandas de descentralización política y económica ha iniciado reformas constitucionales, pero sin incorporar transferencias reales de poder, pues para mantener con propósito de estabilización económica el control centralizado de las finanzas no se contempla en ellas la devolución de la atribución de financiar una proporción sustancial de los gastos regionales con recursos propios. Véase Peacock, Alan, “The Political of Devolution: The British Case”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 49-64.

la propia y de otras circunscripciones, pues la movilidad de éstos anula las fronteras geográficas del patrón original de los costos y beneficios relacionados con los servicios proporcionados por las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, e induce a una mayor centralización.

2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita

Si a lo anterior se añade la nivelación en la distribución del ingreso, conforme pasa el tiempo el apremio por servicios públicos uniformes y más eficientes va extendiéndose por todo el territorio nacional.

Que el aumento en el nivel del ingreso per cápita eleva la exigencia de programas para mejorar la prestación de los servicios en las áreas más pobres se deduce del hecho de que a diferencia de lo que ocurre en los países menos desarrollados —tanto por la posibilidad económica de hacerlo como por evitar que la combinación de la insuficiencia de los servicios con la movilidad interjurisdiccional imponga costos externos reales a los residentes de las jurisdicciones más ricas—, en los países con más alto grado de desarrollo económico se canaliza una mayor proporción de los gastos públicos a pagos de transferencias, y la finalidad redistributiva del ingreso que implica la ejecución de esta medida hace necesaria una mayor centralización.

Porque la descentralización administrativa implica altos costos de operación, el nivel de ingresos per cápita influye también en el grado de descentralización, porque existe una relación inversa entre dicho indicador y el grado de centralización. Si en el momento de convenir en el grado de centralización el país se encontraba en un estadio temprano de desarrollo económico y social —con niveles de ingreso y educación relativamente bajos— es obvio que la existencia de administradores capacitados era escasa, y que diseminarlos en el territorio nacional hubiera obstaculizado su eficacia. Pero a medida que crecen los niveles de ingreso y educación se eleva el número de funcionarios regionales capaces y aumenta la viabilidad de autonomía financiera, y por tanto la posibilidad de actuar en forma descentralizada.

Por otra parte, respecto a aquellos servicios públicos para los que el adelanto tecnológico va abriendo la posibilidad de economías de escala impracticables al seleccionar el grado de descentralización, aumentan las ventajas de su prestación centralizada.

3. *Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales*

En el sector privado de la economía, el aumento en el costo de producción por el incremento de los salarios y de las materias primas puede ser compensado por aumentos en los precios o por innovaciones técnicas que eleven la productividad, cosa que difícilmente ocurre en el sector público, por una parte por la naturaleza de los servicios a su cargo —educación, salubridad, saneamiento, protección— que implican el empleo intensivo de labor humana y respecto a los cuales por costosos hay impedimentos para aplicar los avances de la tecnología moderna; y por otra, porque por razones políticas y sociales la retribución por ellos no puede elevarse conforme a su valor de mercado.

Debido a esa presión en los costos, y a que por la inflexibilidad de los impuestos locales respecto a las variaciones del ingreso no pueden ser compensados con mayor recaudación, los gastos de los niveles subnacionales de gobierno pueden crecer más rápidamente en periodos de alteraciones económicas insignificantes, y estancarse o decrecer en tiempos de crisis.

En cualquier circunstancia, la actividad más impopular del gobierno respecto a la prestación de los servicios públicos es allegarse los fondos necesarios para costearla. Si la recaudación regional es insuficiente para garantizar un abastecimiento mínimo satisfactorio, el gobierno nacional —en caso de que no proporcione los servicios por sí mismo— debe proveer los fondos para suministrarlos. Las regiones más débiles del nivel subnacional de gobierno reciben con beneplácito la ayuda financiera del gobierno nacional; presionadas por sus residentes beneficiados con los servicios subsidiados, las regiones más fuertes la aceptan con reserva, conscientes de que en algún momento la transferencia de fondos puede ser acompañada de controles en cuanto a su empleo, y que dado el caso de que la administración permaneciera descentralizada, sería posible que junto con la responsabilidad del financiamiento el gobierno nacional asumiera la facultad de tomar decisiones políticas en sus jurisdicciones.

IV. EVOLUCIÓN PROBABLE DEL FEDERALISMO FISCAL

La fuerza de atracción de las formas más centralizadas de gobierno no es uniforme ni continua, en periodos de tranquilidad social es menos pro-

nunciada; pero durante crisis sociales severas —depresión económica, disturbios políticos internos, guerra— en los que la sobrevivencia del país o de la estructura política establecida exige mayor grado de control centralizado, los contribuyentes están más inclinados a tolerar —o no pueden impedir— una mayor injerencia del gobierno nacional, y aunque después del conflicto la participación de éste en los presupuestos regionales de ingresos y gastos decline, el punto de equilibrio entre ambos niveles de gobierno no vuelve al balance original.

Durante la primera mitad del siglo XX —en la que ocurrieron las dos guerras mundiales y la gran depresión— tanto en los países formalmente federales como en los unitarios se presentó una centralización manifestada en un aumento de la participación de los gobiernos nacionales en la recaudación y en los gastos públicos. Entre 1950 y 1965⁴³ la tendencia se invirtió, pues hasta ese año, aunque no faltaron desequilibrios y guerras en distintos países, no se dio una depresión económica sostenida y generalizada; pero de persistir y agravarse la crisis económica mundial, los incentivos para la centralización podrían aumentar.

V. COLOFÓN

Dada la incitación a la evolución que la interacción de las fuerzas centrípetas y centrífugas producen al influir en la configuración tanto del patrón de descentralización como de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y de la forma de financiarlos, es imposible llegar a soluciones, interpretaciones y justificaciones válidas respecto a todos los países y a sus diversas etapas de desarrollo. Pero, aunque en distintos momentos y con diferente vigor uno u otro impulso sea el preponderante, la interacción de la movilidad interjurisdiccional, del nivel de ingresos per cápita, y de la insuficiencia financiera de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno apunta hacia una mayor centralización.

⁴³ Véase Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 230 y 237.

Capítulo cuarto

| | |
|---|-----|
| FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO | 69 |
| I. Financiamiento local por imposición | 69 |
| 1. Distribución del poder de crear recursos | 69 |
| 2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos | 82 |
| 3. Medidas para atenuar las distorsiones económicas origina- das por el ejercicio del poder regional de crear recursos . . . | 83 |
| II. Financiamiento local por subsidios | 89 |
| 1. Circunstancias que hacen necesaria la existencia de sub- sidios | 89 |
| 2. Naturaleza y fines de los subsidios | 93 |
| 3. Consecuencias pretendidas con la aplicación de los sub- sidios | 94 |
| III. Financiamiento local por endeudamiento | 97 |
| 1. Propósito primario del endeudamiento regional | 97 |
| 2. Límites a la facultad de endeudamiento regional | 100 |
| IV. Colofón | 101 |

CAPÍTULO CUARTO

FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO

El ejercicio del poder financiero tiene dos aspectos: la facultad de crear recursos hacendarios y la posibilidad de disponer de arbitrios idóneos para cumplir las atribuciones de cada nivel de gobierno, ya que para garantizar el ejercicio de éstas, la asignación de medios debe coincidir con la distribución de competencias.

I. FINANCIAMIENTO LOCAL POR IMPOSICIÓN

1. Distribución del poder de crear recursos

En virtud de que el patrón de repartición del poder financiero entre los distintos niveles de administración depende de las circunstancias históricas del génesis y del desarrollo de cada sistema político, las Constituciones no siguen un modelo único para compartirlo, sino que pueden distinguirse tres tipos de distribución del poder de crear recursos: concurrencia fiscal, delimitación de fuentes de ingresos, e integración hacendaria.

A. Concurrencia fiscal

Hay Constituciones que reconocen a ambos niveles de gobierno poderes extensos y concurrentes, facultándolos a recurrir a toda forma de imposición, excepto algunos gravámenes —especialmente al comercio exterior— porque se reservan a la Federación.⁵⁴ La imposición coincidente de ambos

⁵⁴ Fue el sistema originalmente establecido en las Constituciones de Estados Unidos —1788— y Australia —1901—. Actualmente en Estados Unidos existe de hecho un deslinde del ámbito de la imposición de cada nivel de gobierno; la Federación se sustenta en los impuestos al ingreso, sucesiones, aduanas, e impuestos especiales al consumo de artículos determinados; los estados descansan principalmente en los impuestos generales a las ventas y gravan con tasas limitadas el ingreso de las personas, y sus subdivisiones se

niveles de gobierno sobre las mismas fuentes de ingresos entraña en todo caso una doble tributación e implica también falta de homogeneidad, lo que significa irregularidades administrativas, financieras, políticas y económicas —agravadas si las entidades entran en competencia de ventajas fiscales para atraer a su territorio materia gravable creando paraísos fiscales— que impiden la marcha normal del comercio y la industria al poner obstáculos a la libre circulación de individuos, mercancías y capitales dentro del territorio nacional, lo que viola el principio de equidad. Para hacer respetar la igualdad entre los ciudadanos y entre las distintas jurisdicciones, en la Constitución y en la legislación federal pueden ponerse límites a las leyes discriminatorias estatales.⁵⁵

B. *Delimitación de fuentes de ingreso*

El reconocimiento constitucional de autonomía fiscal que garantiza a ambos niveles de gobierno la facultad de crear ingresos es inherente al ejercicio de la independencia de una y otra administración, por lo que la separación del poder de crear ingresos corresponde a la organización del federalismo clásico, en el que la constitución regula la descentralización del poder fiscal delimitando de manera estricta la competencia fiscal de cada nivel de administración al señalarle en exclusiva sus propias fuentes de ingresos, dando tanto a los poderes federados como al poder federal el dominio de sus finanzas, sin que las entidades federativas queden bajo el control o la autoridad del gobierno federal y sin que tengan más limitaciones que las que establece la propia Constitución.

apoyan en el impuesto predial. Al federarse los estados australianos mantuvieron formalmente sus facultades originales, excepto respecto al comercio exterior e impuestos especiales al consumo, y se otorgó a la Federación un poder general en materia de imposición. En 1942 se introdujo un impuesto federal sobre la renta con tasas más elevadas que las estatales, y con motivo de la guerra la Federación tomó el control fiscal. Jurídicamente los estados no están excluidos del poder de imposición; pueden gravar lo que no prohíban la Constitución y los acuerdos políticos; pero se abstienen de hacerlo, por ser políticamente inconveniente sobrecargar a sus contribuyentes, y porque la introducción de nuevos impuestos o la elevación de los existentes podría significarles menores subsidios federales. La referencia a las leyes mencionadas, y las que a continuación se hacen, están tomadas de Anastapoulos, Jean, *op. cit.*, nota 3.

⁵⁵ En Estados Unidos, contra el impuesto federal sobre sucesiones se acredita hasta el 80% del tributo estatal sobre la misma materia, lo que elimina el aliciente local a atraer inversionistas no gravándolas o haciéndolo en forma mínima.

Hay dos sistemas para demarcar las competencias de cada uno de los niveles de gobierno: fijar taxativamente las competencias de cada uno de ellos,⁵⁶ y señalar límites para uno de los niveles de administración⁵⁷ dejando al otro aplicar todos los impuestos no reservados expresamente a aquél, que generalmente es el federal, porque se da más importancia al nivel federado —que es el que suministra la mayor parte de los servicios públicos— al que se adjudican generalmente la imposición al ingreso y a la riqueza, dejando a la Federación la tributación al consumo para evitar trabas al comercio intrafederal.

C. Integración hacendaria

La integración de la facultad de crear ingresos está contenida en algún grado en la Constitución de buena parte de los regímenes federales modernos. A partir de la Segunda Guerra Mundial la política fiscal y la política monetaria han venido siendo utilizadas como medios reguladores de la economía, por lo que se han efectuado revisiones constitucionales —Estados Unidos, Suiza, República Federal Alemana y Australia— o concluido acuerdos provisionales a reserva de la enmienda definitiva de la Constitución —Suiza, Australia y Canadá—, que han alterado las disposiciones constitucionales en materias de competencias, ya sea dando a la Federación fuentes más productivas de imposición, o bien delegándole —Canadá— facultades exclusivas de las entidades federativas.

Con este procedimiento se evita la existencia de una multitud de núcleos independientes de decisión respecto a la creación de ingresos, pero el que todas las fuentes de recaudación o una parte considerable de ellas

⁵⁶ La Constitución de la India —1950— reparte rigurosamente las fuentes de recaudación entre la Federación y los estados federados; pero al mismo tiempo da facultad a la primera para aplicar tributos sobre materias no enumeradas como exclusivas de sus partes constitutivas, así como para determinar la base gravable, las tasas, y a veces la forma de recaudación de los gravámenes que deben retornar a las entidades federadas.

Las Constituciones brasileñas de 1946 y 1967 delimitaron de manera detallada la distribución de la competencia fiscal entre la Federación y sus partes integrantes, prohibiendo a éstas la aplicación de algunos impuestos; pero confirieron a la Federación la facultad de formular los principios generales en materia de finanzas.

⁵⁷ Conforme al texto constitucional de 1874, los cantones suizos, en su calidad de estados soberanos, pueden aplicar todos los impuestos, menos los escasos gravámenes atribuidos expresamente a la Federación; pero a través de múltiples revisiones ésta ha sido autorizada a percibir muchos tributos más.

sean monopolizadas por la Federación es contrario al principio de autonomía en la interdependencia del federalismo clásico, porque priva a las jurisdicciones federadas de la facultad de hacerse de recursos propios —aunque se les asegure con un sistema permanente de realización de convenios la disposición, con independencia de la Federación, de ingresos suficientes que les corresponden como privativos, y que garantizan el cumplimiento de sus atribuciones—. La extensión de la integración depende de las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas de la evolución de cada sistema de gobierno.

La integración puede efectuarse siguiendo un modelo de determinación de fuentes de ingresos subnacionales por parte del gobierno nacional, o un patrón de participación regional en los ingresos obtenidos por el gobierno nacional.

a. Determinación por el gobierno nacional de las fuentes de ingresos regionales

Este procedimiento puede manifestarse en la facultad otorgada al gobierno federal por la Constitución para fijar el régimen financiero de las entidades federativas, o en la potestad al mismo concedida para estructurar los impuestos cuyos rendimientos por orden constitucional benefician al conjunto de las entidades integrantes de la unión.

a') Señalamiento por el gobierno nacional del estatuto financiero de las entidades del nivel subnacional de gobierno

Siguiendo este sistema, corresponde a la Federación la distribución de las competencias exclusivas nacionales, regionales y subregionales en materia de creación de ingresos, así como la determinación de los porcentajes de los ingresos federales comunes que deben repartirse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y subregionales.⁵⁸ Este procedimiento, además de centralizar las fuentes de recaudación más importantes, establece la homogeneidad de la imposición al dejar a la Federación el señalamiento de la base gravable de los impuestos cuyo rendimiento retorna a las entidades, y con frecuencia también la demarcación de los confi-

⁵⁸ Es el caso de Austria, donde la integración del poder de crear ingresos es desde 1948 muy completo, y las leyes sobre relaciones financieras y perecuación se aprueban periódicamente después de consultas entre la Federación, los *Länder* y sus comunas.

nes dentro de los cuales las jurisdicciones subnacionales pueden fijar sus tasas.⁵⁹

b') Facultades del gobierno nacional para estructurar los impuestos cuyo rendimiento constitucionalmente corresponde a las entidades subnacionales

Siguiendo este sistema, atañe al gobierno federal organizar la estructura de los impuestos cuyo rendimiento por orden constitucional pertenece parcialmente o en su totalidad a las entidades federativas, y éstas sólo pueden legislar respecto a ellos en tanto que en ejercicio de su competencia concurrente la Federación no ocupe todo el espacio fiscal; si lo hace, las facultades de las entidades federadas se limitan a fijar tasas adicionales a algunos impuestos federales y a aplicar tributos de ámbito territorial limitado.⁶⁰

b. Participación regional en los ingresos obtenidos por el gobierno nacional

La integración del poder financiero en materia de ingresos implica, por una parte, el compromiso del gobierno nacional de repartir a los gobiernos regionales una porción de los rendimientos de los impuestos señalados por la Constitución o la práctica como gravámenes comunes, y

⁵⁹ Sistema que no difiere mucho del existente en países unitarios con algún grado de descentralización. Dentro de los límites fijados por la legislación nacional, los gobiernos regionales pueden en Francia, respecto de los impuestos que les corresponden, establecer las bases y fijar las tasas. El régimen de ingresos regionales creado por el gobierno nacional italiano establece la existencia de impuestos subnacionales estatuidos por leyes locales.

⁶⁰ De acuerdo con las reformas constitucionales de 1969, en Alemania Federal los rendimientos derivados de los gravámenes más importantes —impuestos sobre la renta, sobre sociedades, y sobre rendimientos de los negocios— son comunes a ambos niveles de gobierno; y en materia de creación de ingresos —aun en el caso de los que como los impuestos sobre el capital y las sucesiones son exclusivos de las comunidades federadas— existe competencia legislativa de la Federación, lo que manifiesta su preeminencia en el terreno fiscal, ya que tiene concurrencia general respecto a los impuestos más importantes si el producto de los mismos le pertenece parcial o totalmente. Y aun cuando no le corresponda parte de él, tiene competencia legislativa si así lo demandan la defensa de la unidad jurídica o económica, o la preservación de la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio nacional; si la materia no puede ser gravada o administrada eficazmente por los *Länder*; y si la legislación de algunos de éstos interfiere con los intereses de los demás, o con los del país.

por la otra, facultad de redistribuir entre ellos bajo la forma de subsidios parte de su recaudación global.

Conforme al sistema de participación, lo que se divide entre el gobierno nacional y los subnacionales no es la potestad de crear ingresos, sino los recursos indispensables para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones. Este método —que implica una subordinación de las entidades regionales al gobierno nacional— permite alcanzar la uniformidad fiscal y evitar la múltiple imposición, así como obtener un financiamiento similar de los servicios públicos y una nivelación de recursos entre las jurisdicciones prósperas y atrasadas a través de medidas de perecuación vertical y horizontal establecidas con base en las necesidades financieras de las diferentes comarcas.

La atribución de parte del rendimiento de los ingresos fiscales declarados como comunes puede hacerse en la propia Constitución, sea que señale los ingresos comunes y fije los porcentajes que corresponden a cada nivel de gobierno⁶¹ —lo que garantiza la autonomía financiera de las entidades si el monto previsto coincide con sus necesidades financieras— o bien simplemente prevea su distribución,⁶² confiando a la discreción del legislador nacional determinar los coeficientes del reparto, pues deja a la decisión unilateral de la Federación fijar el monto de la participación.⁶³

a') Perecuación

Dado que existen regiones que a causa de su menor desarrollo económico adolecen de una aptitud restringida para obtener ingresos que les permi-

⁶¹ La Constitución suiza, además de reconocer una gran autonomía financiera a los cantones, como indemnización por la disminución de recursos pecuniarios debida a modificaciones temporales en la distribución de fuentes de ingresos, y como resarcimiento por los gastos efectuados para la recaudación de impuestos por cuenta de la Confederación, prevé el reparto de ciertos ingresos a ella atribuidos, y fija el porcentaje conforme al cual se efectúa esa participación.

⁶² A partir de 1969, para unificar el sistema fiscal se estableció en Alemania el uso en común de los rendimientos de los impuestos más importantes. La participación en el impuesto sobre la renta de las personas y las sociedades está fijada por la Constitución; pero respecto al impuesto sobre los rendimientos de los negocios la participación desde 1965 es fijada por las leyes presupuestales federales.

⁶³ Acatando los preceptos de las leyes federales sobre relaciones financieras y perecuación, se distribuye en Austria el rendimiento de diversos impuestos federales comunes entre la Federación, los *Länder* y sus subdivisiones.

tan autofinanciar los servicios que deben prestar, la sobrevivencia de la comunidad nacional exige aliviar las disparidades regionales de recursos o las diferencias en el rendimiento de los impuestos —o ambas— derramando ayuda financiera en el beneficio de las regiones menos favorecidas, por lo que se hace indispensable crear un instrumento para reparar la heterogeneidad en la capacidad financiera de las distintas zonas, tratando de que todas ellas estén en condiciones de prestar —dado el estándar nacional— un nivel de servicios aceptable sin que se vean obligadas a soportar un grado de presión fiscal excesivo en relación con el existente en otras comarcas, de modo que el esfuerzo fiscal sea equivalente en todas las partes constitutivas del país.

Independientemente de proceder a corregir las causas de la desigualdad económica entre las distintas circunscripciones aplicando una política de desarrollo regional a largo plazo, para atenuar esas diferencias deben establecerse —como medida a corto plazo— transferencias intergubernamentales de recursos efectuadas de una entidad a otra, o del gobierno nacional a las distintas jurisdicciones.

Esas entregas de fondos son necesarias tanto para subsanar el desequilibrio económico derivado de las diferencias en la capacidad fiscal de cada una de las distintas circunscripciones como para corregir los desajustes entre las funciones que cada nivel de gobierno debe desempeñar y los ingresos con los que para el efecto cuenta cada uno de ellos. En tanto permite al gobierno nacional intervenir a fin de obtener la igualdad relativa de recursos entre las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, constituye una manifestación de la integración de las finanzas públicas.

Aunque indirectamente favorece la nivelación de los ingresos de los individuos, de lo que se trata con la perecuación es de reducir los efectos presupuestarios de la desigualdad regional de recursos,⁶⁴ ampliando la base financiera de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno para reforzar su autonomía.⁶⁵

⁶⁴ En la India —donde la mayoría de los estados son financieramente débiles— es menos un instrumento de redistribución de recursos que un medio para subsidiar el desarrollo económico. Además de las subvenciones otorgadas por la administración nacional a las entidades federadas para que puedan satisfacer sus necesidades financieras, el 60% de los planes regionales de desarrollo económico y social es financiado por el gobierno federal.

⁶⁵ A diferencia de los subsidios, ayudas financieras relativamente potestativas con las que se coadyuva a la prestación de servicios descentralizados de interés nacional.

Instaurar nuevas relaciones intergubernamentales horizontales y verticales para corregir los efectos de la estructura del poder financiero y económico del conjunto de unidades políticas integrantes del país y de la del gobierno federal es una característica importante del federalismo moderno, porque la existencia de medidas que compensen efectivamente la tendencia del capital a concentrarse en las zonas más competitivas y que permitan aliviar la presión fiscal y liberar recursos para inyectar en la economía regional es un prerequisite para el desarrollo concorde de cualquier conjunto de regiones integrado política y económicamente, ya que privadas de aplicar políticas económicas y fiscales adecuadas para atraer empresas que realicen actividades productivas que den base a una mayor recaudación, las comunidades con menor potencial económico soportan más duramente los efectos de la integración económica y monetaria al mercado común nacional.

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividades económicamente más débiles el que mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales la carga hacendaria total sea soportada en común— entraña el logro de la igualdad de todos los habitantes del país respecto al suministro de los servicios públicos, independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas.

a'') Distinción de acuerdo con la fuente de las transferencias

Atendiendo al gobierno que efectúa las transmisiones de numerario —que en cada caso tienden a distintos objetivos— se denomina perecuación horizontal la que se realiza de unos gobiernos regionales a otros, de aquellos que por su situación financiera tienen mayor capacidad para obtener ingresos a aquellos que por sus escasas fuentes de actividad económica están menos desarrollados. Y si con el fin de compensar el desequilibrio provocado entre la administración nacional y las distintas circunscripciones del nivel regional como consecuencia de que los impuestos aplicados por aquél producen más rendimientos, el que efectúa la entrega de fondos es el nivel nacional a las distintas jurisdicciones que lo integran, se trata de perecuación vertical. Haciendo por medio de ésta partícipes a los gobiernos regionales de recursos más elásticos al crecimiento económico, se trata no tan sólo de lograr una redistribución más justa de ingresos

entre las distintas áreas geográficas y económicas —proporcionando ayuda financiera a las comarcas más necesitadas, o más fiscalmente presionadas—, sino de reconocerles en principio su autonomía. El otorgamiento de fondos del gobierno nacional a las administraciones subnacionales conlleva la redistribución de responsabilidades, trasladando parte de ellas a éstas, dándoles así más independencia y disminuyendo la tendencia a concentrar facultades en el gobierno nacional.

a'') Perecuación horizontal

Conforme a la perecuación horizontal,⁶⁶ los recursos de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno se reúnen en un fondo para ser redistribuidas en función de una serie de criterios como que el ingreso per cápita sea inferior al promedio nacional, o que el índice de desarrollo económico de las jurisdicciones beneficiadas sea inferior al establecido sobre la base del desarrollo económico promedio del total o de un número seleccionado de las jurisdicciones regionales. Esto favorece a las demarcaciones más débiles, pues las entidades sobre el índice de perecuación —monto de los ingresos que cada región debería obtener en condiciones de igualdad perfecta de recursos—, calculado sobre la base de la capacidad fiscal promedio del conjunto de circunscripciones, otorgan contribuciones obligatorias a las que están por debajo de ese índice.⁶⁷

⁶⁶ Evolucionando desde su instauración en 1949, el sistema más genuino y perfecto de perecuación horizontal es el de Alemania Federal, pues, aunque la distribución se hace en virtud de una ley federal, la Federación actúa sólo como intermediaria en representación de los estados miembros, ya que la característica principal de este método es su aspecto de reparto fraternal de ingresos de las regiones más ricas a las pobres, con la aprobación de los estados en el seno del Consejo Federal. Cuando a pesar de esta entrega de recursos las entidades más indigentes se encuentran todavía por debajo del índice de perecuación, la Federación las apoya con subvenciones complementarias.

⁶⁷ Las tentativas para compensar las desigualdades financieras entre las entidades del nivel subnacional de gobierno han sido menos importantes y han tenido menos éxito en Estados Unidos que en otras federaciones. La perecuación horizontal no ha sido objeto explícito de la política federal de ayuda financiera, y cuando se ha pretendido aplicarla lo ha impedido el apego a los principios liberales y a los intereses particulares de los estados y de los contribuyentes más ricos, así como a los de los grandes centros urbanos. Pero la progresividad del impuesto sobre la renta —que tiene efectos redistributivos— los subsidios condicionados con fin específico, especialmente los repartidos según la capacidad fiscal, tienen indirectamente un efecto de perecuación.

b''') Perecuación vertical

Mientras mayor sea la integración⁶⁸ del poder fiscal en el gobierno nacional, más necesaria es la distribución de fondos de éste a los gobiernos del nivel regional, sobre todo a los más desfavorecidos,⁶⁹ que por insuficiencia de fuentes de ingreso, lo reducido de sus tasas impositivas, o por cualquier otra causa, no pueden asumir con efectividad sus funciones como miembros integrantes de un país. La perecuación les garantiza un ingreso no muy inferior al promedio aceptado —el del total de las demarcaciones o el de algunas de ellas tomadas como referencia— para permitirles, con un esfuerzo razonable, funcionar a un nivel que no sea exageradamente inferior al de las otras entidades.

b'') Normas para la distribución de las transferencias

La búsqueda de igualdad de recursos financieros entre jurisdicciones económicamente fuertes y débiles⁷⁰ implica un conocimiento previo de la situación hacendaria de cada una de ellas respecto a las normas aceptadas para evaluar sus condiciones, reglas que atienden las diferencias de recursos conforme a un índice de capacidad financiera —que mide la aptitud para producir ingresos—, sea a las necesidades financieras, considerando el índice de costo relativo de los programas de servicios públicos que ejecuta, o a la conjugación de ambos principios.

La utilización de los criterios de capacidad financiera y de necesidad financiera, o aún mejor, la relación de los dos principios —el de iguala-

⁶⁸ Obligado por el alto grado de integración del poder fiscal en la Federación, Australia es el país que ha ido más lejos en la perecuación vertical. Su Constitución prevé que el Parlamento puede acordar ayuda financiera a las entidades federadas, y ya desde 1910 la legislación federal otorgaba una subvención especial a los estados que habían sufrido la disminución de sus recursos por medidas económicas federales, y a todas las entidades una ayuda de 25 libras por habitante.

⁶⁹ Desde 1957 en Canadá se entrega a las provincias económicamente más débiles —por relación del rendimiento de los impuestos en cada provincia respecto al rendimiento promedio nacional— la diferencia entre el régimen fiscal representativo y sus propios recursos fiscales.

⁷⁰ En Estados Unidos no existe perecuación en este sentido, la participación de ingresos establecida por la Ley de Asistencia Financiera de 1972 es tratada como un subsidio; pero al otorgarla manejando factores de densidad de población, esfuerzo fiscal y pobreza relativa se atribuye siguiendo criterios de perecuación, y en términos per cápita es más elevada para los estados más pobres.

ción de recursos financieros y el de nivelación en cuanto a exigencias financieras en servicios públicos— permite diseñar fórmulas de perecuación adecuadas a las circunstancias de cada país, combinando elementos de ambos en un enfoque global que encara tanto el ángulo de las demandas pecuniarias originadas por la exigencia de prestar un grado determinado de servicios públicos como el del apremio de nivelar los recursos financieros, considerando a la vez tanto las presiones fiscales netas —las cargas fiscales regionales y los beneficios de los servicios públicos de ellas derivados— como la aptitud de cada jurisdicción para financiarlas.

Pero aun si todas las circunscripciones fueran igualmente competentes para generar recursos —y por tanto la capacidad financiera fuera homogénea— como las distintas jurisdicciones tienen diferentes preferencias en cuanto a la importancia del sector público dentro de su economía, no necesariamente existirá una misma carga fiscal regional para todos los residentes del país, a pesar de los esfuerzos para obtener una presión fiscal per cápita equivalente para las jurisdicciones con recursos fiscales iguales e idénticas necesidades financieras de servicios públicos.

a'') Criterio de capacidad financiera

El criterio de capacidad financiera atiende únicamente a la pobreza relativa de cada región de acuerdo con las diferencias de ingreso tomando en cuenta la diversidad de recursos hacendarios, lo que implica atender al potencial de cobranza en relación con los impuestos nacionales que a la jurisdicción le toque recaudar, o establecer respecto a cada una de ellas el índice de capacidad fiscal⁷¹ —el potencial de recaudación en relación con uno, con varios, o con el total de los impuestos regionales— para conocer su aptitud tributaria, que puede ser modulada con la consideración del esfuerzo fiscal —el rigor o la indulgencia con la que grava sus fuentes de ingresos—, lo que beneficia a las jurisdicciones que utilizan en

⁷¹ En Canadá engloba todos los ingresos provinciales. En Alemania se calcula restando los gastos efectuados por cada *Länder* para obtener sus ingresos, de la suma del monto total de sus impuestos —abarcando la porción que de acuerdo con la recaudación local le corresponde en los gravámenes que comparte con la Federación—, y de la mitad de los tributos reales de sus subdivisiones políticas. En Suiza, a partir de 1938 la capacidad fiscal de los cantones se determinó considerando el rendimiento local per cápita del impuesto para la defensa nacional —grava la renta de las personas físicas y morales—, fórmula que en 1959 fue reemplazada por un índice de capacidad contributiva que toma en cuenta también los gastos erogados y el esfuerzo fiscal.

mayor medida sus fuentes de recaudación, y por tanto estimula a recurrir a un sistema fiscal eficiente para solventar las obligaciones financieras. Y como en uno u otro caso se toma en cuenta la densidad de población, se favorece a las regiones con mayor número de habitantes, ya que la distribución de fondos se hace en proporción directa a este factor.

Encontrada la tasa promedio de capacidad financiera por habitante del conjunto de jurisdicciones tomadas como referencia —el total de las regiones, o las comarcas más fuertes económicamente— se compara con ella la tasa promedio per cápita de cada una de las demarcaciones.⁷²

La tasa de perecuación que debe compensarse se basa en el índice de perecuación —el monto que cada entidad debería obtener en condiciones de perfecta igualdad de recursos—, y es la diferencia entre las tasas de capacidad financiera promedio general y la individual de cada comunidad.⁷³

b'') Criterio de necesidad financiera

Siguiendo el criterio de necesidad financiera, se considera tanto el compromiso de efectuar gastos como la insuficiencia de ingresos. La transmisión de fondos de perecuación es determinada por el promedio del índice de costo relativo de los servicios públicos que deben prestarse y del índice de necesidad fiscal —los recursos indispensables para hacer frente a los gastos netos—. Esta relación entre el costo de los programas de gasto con la capacidad de las entidades para ejecutarlos⁷⁴ implica comparar el costo per cápita en el total de las jurisdicciones o en las que de ellas se tomen

⁷² En Suiza se distingue entre cantones con capacidad financiera fuerte, promedio y débil; y según al grupo al que pertenece reciben subvenciones escasas, promedio o elevadas.

⁷³ En Alemania Federal se garantiza a cada región recursos fiscales iguales al 93% de los ingresos promedio. Al efecto, si el índice de perecuación es superior al índice de capacidad fiscal, existe derecho a una transferencia de fondos por el total de la diferencia si la capacidad fiscal es inferior al 92% del índice de perecuación, y del 37% si la disparidad está comprendida entre el 92% y el 100% de este índice. El fondo de perecuación se sostiene con aportaciones de las regiones en las que el índice de capacidad fiscal es superior al índice de perecuación; si el exceso de aquél sobre éste sobrepasa el 110%, va al fondo el total del excedente, y sólo el 70% de éste si la demasía está entre el 102% y 110%.

⁷⁴ Es la fórmula que en sustitución a la compensación por la influencia federal en la autonomía de los estados se sigue en Australia desde 1973. Conjugando dos elementos: la ejecución de las funciones gubernamentales cumplidas a un nivel aceptable, y el esfuerzo fiscal para alcanzar éste, la Comisión de Subvenciones de la Mancomunidad —que desde su creación en 1933 asesora al Parlamento sobre la pertinencia de ayuda a los estados— ha recurrido a la noción de necesidad financiera para justificarla.

como referencia, con el costo per cápita de la prestación de cada servicio en cada región —que varía por diferencias en situación geográfica, composición demográfica, nivel de desarrollo económico y grado de urbanización—, considerando asimismo el potencial de cada una de ellas para obtener ingresos fiscales.

Este procedimiento que toma en cuenta los costos relativos de los servicios públicos en combinación con la diferente capacidad de las distintas circunscripciones para originar recursos fiscales permite apreciar más objetivamente su situación financiera⁷⁵ que si se intenta hacerlo atendiendo sólo a diferencias de ingresos.

La objeción a hacer énfasis en las exigencias en la prestación de servicios estriba en que es difícil establecer una distinción entre los gastos públicos que satisfacen primordialmente las preferencias regionales, y los que complacen las de la administración delegada, o las erogaciones relativas a los servicios subvencionados por el gobierno nacional, que impliquen la ejecución en el nivel regional de decisiones tomadas por aquél.⁷⁶

Concepto de necesidad de gasto

La necesidad de erogación para cada categoría de gasto —servicios sociales de salud y asistencia, enseñanza, orden público, cargas de la deuda pública— se encuentra equiparando el costo per cápita del suministro de esos servicios en las entidades que se toman como referencia, con el costo de proporcionarlos en las jurisdicciones que requieren transferencias de fondos.

Para hacer el parangón se calcula respecto a cada servicio, por una parte la diferencia entre el costo de proporcionarlo en la entidad —o conjunto de ellas— que se tome como referencia, y el gasto en el que la comarca económicamente débil para la que se hace la operación hubiera incurrido de haberlo suministrado con un nivel y una calidad comparables

⁷⁵ En Estados Unidos se ha utilizado parcialmente el criterio de necesidad financiera para la atribución de subsidios condicionados con fin específico relacionados con programas de salud, ya que de acuerdo con la fórmula empleada, los subsidios se distribuyen de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita en función de las necesidades financieras determinadas por el número de habitantes de las comunidades que las reciben.

⁷⁶ En 1970 se suprimió en Suiza la necesidad fiscal —gastos netos de los cantones y sus comunas— como índice de perecuación. Y en Alemania Federal, a pesar del espíritu de solidaridad imperante, en la gran reforma financiera en 1969 la mayoría de los estados se opusieron a la redistribución de acuerdo con el criterio de necesidad financiera, por considerar que constituiría un medio de control sobre su poder presupuestario.

a los brindados en la primera circunscripción mencionada; y por la otra, la diferencia entre el costo de proporcionarlo en ésta y la erogación que habría sido hecha por la entidad escasamente desarrollada si hubiera gastado la misma suma per cápita que la jurisdicción económicamente fuerte. La dimensión de la necesidad de gasto para prestar el servicio en la entidad financiera débil es el promedio de ambas diferencias.

Concepto de necesidad de recursos

Para evaluar el potencial de creación de recursos y así determinar la necesidad de entradas, se indagan los requerimientos respecto a cada categoría de ingresos, comparando la capacidad de las regiones económicamente débiles para hacerse de numerario, con la de la entidad —o conjunto de ellas— financieramente fuerte que se tome como referencia.

Respecto a cada clase de rendimientos, se compara la capacidad de generarlos en el estado con carencias financieras para el que se hace la operación, con la aptitud para originarlos en la entidad de mayor desarrollo económico. Al efecto se evalúan, por una parte, la diferencia entre los ingresos de esta última circunscripción y las entradas que habría recaudado el estado económicamente débil si su base tributaria per cápita hubiera sido la misma que la del estado económicamente fuerte y hubiera hecho el mismo esfuerzo fiscal que éste; y por la otra, la diferencia entre los recursos del estado de referencia y los ingresos que hubiera obtenido la entidad para la que se hace el cálculo de haber ejercido sobre su base real de tributación el mismo esfuerzo fiscal que aquél. La necesidad de ingresos del estado financieramente débil se mide por el promedio de ambas diferencias.

La media aritmética de los promedios de necesidad de gasto y de necesidad de recursos determina el monto de las transmisiones de perecuación.

2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos

Conforme ha avanzado el empleo del método de comunidad de ingresos, tanto en los gobiernos originalmente basados en la concurrencia fiscal que han adoptado elementos de los sistemas de separación financiera —sin que la delimitación de atribuciones haya anulado totalmente la concurrencia fiscal—, como en las administraciones fundadas en dicha separación —que no ha impedido la supremacía del poder federal—, se

han infiltrado normas del método de integración hacendaria, y a medida que han ido admitiéndose medidas de integración de los ingresos públicos el régimen de separación de poderes fiscales ha ido debilitándose.

Sea por revisión constitucional o interpretación judicial —en Suiza, Alemania Federal, Australia, Estados Unidos y Canadá—, o recurriendo a soluciones de origen contractual —en Canadá—, han ido ampliándose los poderes federales. En algún grado la totalidad de las federaciones modernas practican sistemas de comunidad de ingresos, cuyo desarrollo hace patente la interdependencia de las colectividades y de sus recursos en el estado intervencionista moderno.⁷⁷

La tendencia vigente es a ejercer un procedimiento combinado de asignación de recursos, conforme al cual las jurisdicciones regionales por una parte tienen potestad limitada para crear entradas, y por otra, facultad para utilizar libremente los ingresos producidos por un sistema financiero común, sea participando de ellos como rendimientos a los que tienen derecho, o percibiendo subvenciones federales no condicionadas.

En las federaciones nacidas de la desmembración de estados originalmente unitarios —Alemania Federal, Austria, y excepto Estados Unidos los países formados por la desintegración de colonias europeas en América, Asia, África y Oceanía— los gobiernos subnacionales dependen más de la participación en ingresos comunes; en las federaciones clásicas, formadas por agregación de territorios —Suiza, Estados Unidos—, el poder original de crear recursos es más extenso.

3. Medidas para atenuar las distorsiones económicas originadas por el ejercicio del poder regional de crear recursos

En tanto el poder de crear recursos es ejercido por el nivel subnacional de gobierno, las diferentes formas de imposición obstaculizan la libre circulación interjurisdiccional de mercancías, capitales y personas. Asimismo, originan diferencias administrativas, financieras y económicas que introducen —especialmente si las entidades compiten entre sí abatiendo impuestos para atraer empresas— tratamientos desiguales respecto a los mismos niveles de ingreso, consumo o riqueza, lo que redundará en grados diversos de prestación de servicios; la combinación de estas

⁷⁷ Anastapoulos, Jean, *op. cit.*, nota 3, p. 170.

circunstancias disminuye la eficiencia en el empleo de los factores de la producción al deformar los patrones de asentamiento, gasto e inversión. Para moderar esos efectos negativos se recurre a la concordancia fiscal.

a. Concordancia fiscal

Para atenuar las alteraciones económicas originadas por la diversidad de centros con facultad para crear recursos, se procede a la concordancia de las instituciones hacendarias a través de la coordinación de las legislaciones fiscales y de la coordinación de las administraciones fiscales. Donde la descentralización del poder fiscal es un principio de gobierno, la delimitación de una adecuada base tributaria de las entidades subnacionales es condición para el buen funcionamiento de esa forma de organización, y donde la descentralización no forma parte de la estructura gubernamental, para ampliar dicha base —sea por cesión o por restitución de fuentes de ingresos a los gobiernos regionales, o por abandono del gobierno nacional de un cierto espacio fiscal—⁷⁸ ambas formas de coordinación son requisitos indispensables.

a') Coordinación impositiva

La coordinación impositiva se realiza a través de la armonización de los impuestos, que puede ser vertical u horizontal. Es vertical si vincula los impuestos provenientes de las fuentes tributarias de los diferentes niveles de gobierno, o si amalgama los impuestos nacionales y regionales del mismo tipo. Es horizontal si uniforma los sistemas fiscales de los gobiernos subnacionales por la adopción en éstos de regímenes fundamentalmente similares. La forma más efectiva de tributación es la que entraña tanto la armonización vertical como la armonización horizontal de los gravámenes.

a'') Armonización vertical

La armonización vertical puede realizarse acreditando contra el impuesto del nivel nacional de gobierno el impuesto cubierto en el nivel regional, o conviniendo ambos niveles en una integración fiscal.

⁷⁸ Espacio fiscal es la reducción de un cierto número de puntos del porcentaje de los impuestos nacionales para permitir la expansión de los tributos locales por ese monto.

a'') El crédito contra impuesto como instrumento de armonización⁷⁹

El acreditamiento de los gravámenes cubiertos en las jurisdicciones del nivel subnacional contra el impuesto del nivel nacional⁸⁰ —la reducción del impuesto nacional por el monto de los tributos regionales—, cuya extensión es decidida por aquél, es un modo de animar a las distintas jurisdicciones a aplicar impuestos sobre las mismas materias que grava el nivel nacional, caso en que el crédito procede cuando las bases gravables son idénticas. Al vincular los arbitrios regionales con la contribución nacional, este mecanismo evita el exceso y la anarquía en los tributos, y permite que la imposición subnacional pueda efectuarse sin comprometer la uniformidad de trato fiscal obtenida por el impuesto nacional.

b'') La integración hacendaria como instrumento de armonización

Por la necesidad de una colaboración estrecha en el dominio de la imposición, ambos niveles de gobierno pueden convenir en emplear los mismos tributos⁸¹ —correspondiendo al gobierno nacional dar la estructuración de los impuestos y las reglas para la definición de la base gravable, y quedando a las distintas jurisdicciones determinar las exenciones,

⁷⁹ Para que el resultado de la carga combinada de los gravámenes de ambos niveles de gobierno sea neutral —que no implique un aumento de la carga tributaria del gobierno nacional— el crédito tiene que ser por el total del impuesto pagado en el nivel inferior de gobierno.

Las dos modalidades básicas del crédito concedido sólo parcialmente son el crédito por cifra tope, que permite una mayor reducción —hasta total— en los renglones inferiores de la tarifa, y que va disminuyendo conforme aumentan los ingresos; y el crédito por un porcentaje del tributo por pagar en el nivel impositivo superior, que implica una reducción proporcional en todos los renglones de la tarifa. El crédito graduado —un porcentaje decreciente conforme aumenta el ingreso— es una variante del anterior; y el crédito por un porcentaje hasta una cifra tope es una combinación de los dos primeros.

En los tipos de crédito mencionados la reducción opera sólo si el impuesto previamente pagado es cuando menos igual a la cantidad que puede acreditarse; pero de aplicarse el crédito positivo-negativo, procedería una devolución al contribuyente en el caso de que la cantidad acreditable excediera al gravamen previamente cubierto.

⁸⁰ En Estados Unidos, desde los años treinta, y en Canadá desde 1962, se ha permitido el crédito del total o parte de los tributos regionales contra el impuesto nacional.

⁸¹ En Suiza existen programas de armonización fiscal por lo que respecta a la imposición al ingreso y a la riqueza.

la estructura de las tarifas y las tasas—; o bien, aprovechando las ventajas de organización de la administración nacional, los gobiernos regionales pueden proceder a aplicar tasas adicionales sobre la misma base gravada por aquél. El aspecto negativo de la preeminencia del gobierno nacional queda compensado al facilitarse la aplicación de tributos que si actuaran autónomamente, las jurisdicciones regionales estarían imposibilitadas de establecer o no utilizarían con la misma eficiencia.

b'') Armonización horizontal

La armonización horizontal implica la concentración de los sistemas fiscales de las colectividades subnacionales.⁸² Las soluciones son variables, pero se tiende a uniformar la base impositiva y las modalidades de recaudación adoptando las normas del gobierno nacional. La autonomía de las jurisdicciones se ejerce al fijar las exenciones y tasas para sus contribuyentes. Es un método de cooperación para lograr que en el conjunto de sistemas impositivos se reduzcan las cargas excesivas y se produzca un patrón adecuado de incidencia tributaria.

Dado que la amplitud de las fuentes de ingreso que cada jurisdicción puede gravar es diferente y que por lo tanto su gobierno suministra los servicios públicos en grado diverso, la armonización no puede entrañar la uniformidad total de las tasas impositivas, sino únicamente la existencia de regímenes similares de gravámenes dentro de los sistemas fiscales, en los que para incitar a un empleo eficiente de los recursos y conseguir un recto patrón de incidencia —de acuerdo con las metas políticas y socioeconómicas de cada jurisdicción individualmente considerada—, cada circunscripción determina el nivel de sus servicios costeándolos con los mismos tributos estructurados en forma similar, pero sin que las tasas sean necesariamente iguales. De este modo, los efectos de los graváme-

⁸² En Canadá, las provincias han acordado con el gobierno nacional uniformar la base gravable del impuesto sobre la renta, y nueve de ellas han convenido en que la provincia en la que resida el contribuyente a fin de año es la que grava el ingreso obtenido dentro o fuera de ella. En Estados Unidos los estados han adoptado la base federal respecto al impuesto sobre la renta; pero subsiste discriminación respecto a la imposición a residentes y no residentes y respecto a ingresos recibidos dentro y fuera de cada estado. Para paliar dicha discriminación, bajo condición de reciprocidad, las entidades federadas conceden el crédito contra su impuesto por los gravámenes pagados por sus residentes a otros estados, o eximen de imposición los ingresos provenientes de otras jurisdicciones.

nes regionales son parecidos a los que de un impuesto recaudado —con tasas discriminatorias si éstas son diferentes— por el gobierno nacional.

c'') Concertación financiera

La concordancia en el ejercicio de las atribuciones de las circunscripciones del nivel regional de gobierno en cuanto a la prestación de servicios y su financiamiento es un arma eficaz contra el crecimiento de la intervención del gobierno nacional en los dominios de su jurisdicción, pues priva a su injerencia de justificación. La respuesta de las federaciones modernas al problema planteado por la necesidad de coordinación financiera ha sido crear instituciones comunes para hacer frente a las necesidades de servicios uniformes. Esta coordinación se efectúa por la concentración financiera realizada a través de organismos que agrupan a autoridades federales y de las entidades federadas,⁸³ o a través de las instituciones que congregan a autoridades de las regiones federadas.⁸⁴ Estas corporaciones son responsables de la creación de mecanismos de coordinación gubernamental que han revitalizado al federalismo.

⁸³ La Conferencia de Primeros Ministros, el Consejo de Empréstitos y la Comisión de Subvenciones de la Mancomunidad ejercen en Australia la función de coordinación. La obligación contractual convenida en los acuerdos de las conferencias entre la Federación y las provincias en Canadá imponen límites a la autonomía de ambos niveles. La Ley austriaca de Repartición y de Perecuación Financiera de 1973 prevé consultas regulares de coordinación, y además reuniones especiales respecto a la planificación de las inversiones, y a cuestiones de interés común.

A través de la Asamblea de Ministros de la Federación y de las entidades federadas —y de las comisiones que las últimas instituyen—, en Alemania Federal se trata de armonizar las prácticas administrativas y de obtener en cada estado legislación equivalente a la federal. Gracias a un procedimiento de consulta muy desarrollado entre el Departamento Federal de Finanzas y los directores cantonales de finanzas, en Suiza ningún proyecto de ley federal o modificación a la Constitución se adopta sin que los cantones hayan tenido ocasión de dar su parecer, y está asegurada la colaboración institucional en la aplicación de las leyes cuya ejecución incumbe a los cantones, o en las que tienen participación.

⁸⁴ En Austria se reúnen desde 1946 representantes de las distintas regiones para consultas sobre participación, perecuación y problemas que tienen repercusión financiera. Desde 1958 la Conferencia Anual de Ministros Presidentes prepara en Alemania Federal las negociaciones entre la Federación y las entidades federativas; además, varias veces por año los ministros de éstas se reúnen en asambleas en las que puede participar el ministro federal de la materia.

b') Coordinación administrativa

La coordinación administrativa se hace evidente en la armonización del derecho presupuestario y en la colaboración entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

a'') Armonización de las reglas presupuestarias

Los problemas ocasionados por la diversidad de reglas y conceptos en materia de presupuesto han producido una tendencia general a la unificación del derecho presupuestario. La unidad de las normas relativas a los presupuestos es natural en las federaciones integradas, en las que la Federación puede —en materia de preparación, presentación y ejecución de los presupuestos— establecer disposiciones con reglas comunes al nivel federal, regional y subregional.⁸⁵ Los Estados miembros de las Federaciones de tipo clásico son reticentes a la adopción de principios uniformes; sin embargo, se da en ellos cuando menos una armonización en la presentación de los presupuestos y en los documentos de contabilidad con ellos relacionados.⁸⁶

b'') Colaboración administrativa

A la separación de las competencias impositivas corresponde la desvinculación de la gestión fiscal; pero paulatinamente ha venido introduciéndose en ella la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

La manifestación más elemental de ella consiste en el simple intercambio de información;⁸⁷ en su forma más compleja estriba en la celebración de convenios entre ambos niveles de gobierno para la adminis-

⁸⁵ Desde 1948 el ministerio federal austriaco puede, en la medida en la que es necesario para la armonización de las finanzas y de acuerdo con la Corte de Cuentas, establecer la forma de los presupuestos y dictar pautas para los reglamentos financieros de las colectividades federadas y de sus subdivisiones. En Alemania Federal desde 1969 está consagrada la unidad del derecho presupuestario.

⁸⁶ En Estados Unidos está uniformada la presentación de los documentos de contabilidad y presupuestarios.

⁸⁷ De 1926 a 1935 fue desarrollándose en Estados Unidos el derecho de los estados —y luego el de sus condados— a conocer, primero los registros del impuesto federal sobre la renta de las personas físicas, y posteriormente los del impuesto sobre sociedades y los del impuesto sobre sucesiones. En 1949 se admitió la posibilidad de información en favor de la administración federal.

tración y recaudación por las autoridades regionales de los impuestos nacionales contra el reembolso de los gastos inherentes.⁸⁸ Esto por una parte extiende la desconcentración de los servicios administrativos de la Federación, y por la otra facilita a las autoridades de las entidades federadas encargadas de la gestión de los tributos federales conocer cabalmente —para sus propios fines— la situación de sus contribuyentes respecto a una administración más perfeccionada que los sujeta a mayor control.

II. FINANCIAMIENTO LOCAL POR SUBSIDIOS

Si se consideran disgregables las funciones de recaudación de ingresos y gasto público, se acepta que el hecho de que las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno puedan prescribir la integración de sus respectivos presupuestos no significa necesariamente que tengan que allegarse sus propias entradas, y al desgajar la obligación de hacer acopio de recursos de la de decidir los servicios públicos que han de suministrarse y el grado en que han de serlo se abre al nivel regional de administración una fuente de numerario sucedánea de la imposición. Conforme a esto, el gobierno nacional puede recaudar gran parte de los ingresos, y a través de un programa de subsidios proporcionar a las entidades del nivel regional el efectivo necesario para completar los fondos requeridos para el cumplimiento de sus atribuciones.

1. *Circunstancias que hacen necesaria la existencia de subsidios*

Como de hecho no existe una relación exacta entre quienes costean un servicio público y quienes se benefician de él, y por la interacción multirregional, una parte —que puede ser importante— de los bienes originados en los gastos públicos de una administración local se desvía a miembros de otras comunidades, es imposible hacer que cada comarca refleje con precisión el impacto local de los servicios proporcionados por sus gobiernos.

Por otra parte, aun si en los respectivos sistemas fiscales de cada jurisdicción se trata en forma idéntica a los económicamente iguales, como pa-

⁸⁸ Los convenios en materia de recaudación de impuestos federales han contribuido a mantener en Canadá una base fiscal uniforme en todas las provincias. La recaudación de los impuestos federales es efectuada en Alemania Federal por las administraciones estatales conforme a las reglas de la administración delegada.

ra cumplir con un mismo nivel de prestación de servicios públicos mientras mayor es el ingreso per cápita en una circunscripción se requiere menor proporción de recaudación por residente, las demarcaciones más boyantes satisfacen sus necesidades pecuniarias con tasas impositivas relativamente moderadas, por lo que considerando el efecto del total de los distintos presupuestos públicos, los contribuyentes en situación económica equivalente no son tratados en forma homogénea,⁸⁹ lo que produce inequidad horizontal.

A. Interacción multirregional

Aunque es fácil delimitar las distintas demarcaciones atendiendo a sus límites geográficos, cuando varios tipos de servicios públicos conciernen a distintas regiones, dada la apertura de las economías locales no lo es evitar el flujo de las personas que los aprovechan. Obtener la relación exacta entre los bienes proporcionados y la región beneficiada por ellos no es sencillo, ni siquiera dentro de una jurisdicción, pues con frecuencia el nivel de aprovisionamiento de los servicios no es homogéneo en toda el área, sino que va decreciendo a medida que se incrementa la lejanía en relación con el núcleo de la comarca; pero al mismo tiempo, esas regiones periféricas respecto al centro de un distrito son las que aprovechan los servicios proporcionados por localidades vecinas, y al extenderse los beneficios de aquéllos fuera de éstas se ocasionan desajustes entre las diferentes circunscripciones.

Ante la imposibilidad por una parte de apropiarse en exclusiva de los beneficios sociales de sus programas de gastos; y por la otra, dado que el rendimiento de los servicios proporcionados por jurisdicciones aledañas puede suplir el cumplimiento de su obligación de suministrarlos, hay un pretexto para que las circunscripciones del nivel subnacional de gobierno presten grados ineficientes de servicios públicos. En el primer caso, sea porque su actividad aproveche a vecinos de otras demarcaciones —con un costo que soportan sus íncolas—, sea porque restrinjan su actividad con el propósito de reducir los efectos externos, o porque en

⁸⁹ En Estados Unidos se distribuyen subsidios repartidos en forma más o menos uniforme, ya que todas las entidades reciben aproximadamente lo mismo; sin embargo, tienen un modesto efecto compensador, porque se financian principalmente con el impuesto sobre la renta, que es progresivo, y los fondos provienen de las jurisdicciones más ricas.

la segunda situación descuiden a sus contribuyentes confiando en que serán asistidos por la diligencia de las comunidades vecinas.

Además de esa deficiencia en el suministro de bienes públicos y de la interpolación de beneficios, debe considerarse que junto a empresas netamente regionales, que dependen directamente de las condiciones de la demanda provincial, hay industrias —asentadas en terrenos originalmente agrícolas, hacia las que se desvía el agua en detrimento de las áreas de cultivo, que contaminan el distrito, y para cuyo establecimiento el gobierno local tuvo que construir la infraestructura—, cuya área de mercado se extiende más allá de las jurisdicciones cuya ecología y economía afectan directamente, porque su producción responde a las condiciones de la demanda nacional o cuando menos multirregional.

Reconociendo que de cualquier intento de una región aislada para resolver sus problemas pueden derivar ventajas gratuitas a otras demarcaciones, y que como consecuencia de ese desbordamiento de beneficios fuerzas ajenas a los límites geográficos de cada circunscripción tienen influencia sobre la magnitud de los servicios públicos por ellas prestados y sobre sus costos —lo que impide que los gobiernos locales puedan apropiarse en exclusiva los frutos que en el ingreso y en el empleo total pueden producir sus programas de expansión del gasto—, es necesario considerar que la interdependencia económica interjurisdiccional es un factor importante que hay que aquilatar al decidir la estructuración de los programas de servicios públicos.

Porque la negligencia al estimar la importancia de los efectos externos produce un empleo deformado de los recursos que genera niveles ineficientes en la prestación y en la utilización de los servicios públicos, en los sistemas fiscales de los gobiernos nacionales —sobre todo de los que abarcan amplias extensiones geográficas— se incluyen programas que para subsanar las deficiencias originadas por la presencia de efectos externos interjurisdiccionales estimulan la dilatación de la actividad de las distintas demarcaciones del nivel subnacional, partiendo de que si una entidad suspende la prestación de un servicio en el grado en el que se equilibran el costo marginal para su erario y el monto de los beneficios marginales para sus contribuyentes, un subsidio complementario abierto —sin límite por lo que corresponde a la aportación nacional— equivalente al precio de los bienes marginalmente diseminados fuera de su jurisdicción puede inducirla a suministrar el nivel eficiente del servicio.

Con esta medida, al mismo tiempo que se atiende a los efectos externos interjurisdiccionales se promueve la equidad horizontal.

B. *Inequidad horizontal*

Aunque hay una corriente de pensamiento⁹⁰ que sostiene que en un sistema pluriforme de finanzas las diferencias en los volúmenes de recursos entre las distintas circunscripciones del nivel subnacional de gobierno no son el germen fundamental de la inequidad horizontal, y que en tanto dicha desigualdad y las deficiencias que origina no sean considerables deben ser aceptadas como un costo de optar por dicho sistema, la posición que prevalece es la que considera que la meta de lograr y mantener en todo el territorio nacional cuando menos un nivel básico similar de prestación de servicios, costado con un esfuerzo fiscal idéntico, es un propósito ortodoxo de las finanzas federales.⁹¹

En un sistema fiscal federal hay dos opciones para avanzar hacia la equidad horizontal: una es —si la Constitución lo permite— con el fin de resarcir en el nivel impositivo federal a los contribuyentes de jurisdicciones de escasos recursos que —dado el nivel de servicios que reciben— pagan impuestos relativamente más elevados en el nivel subnacional, aplicar en el impuesto federal sobre la renta tasas diferentes según las distintas demarcaciones, a modo de obtener una mayor recaudación en las comunidades más prósperas para equilibrar así el precio de los bienes públicos para todos los contribuyentes en el mismo nivel de ingresos. Donde la adopción de este método enfrenta obstáculos jurídicos o políticos, la disposición del gobierno federal de equiparar la capacidad fiscal de todas las jurisdicciones se manifiesta concediendo subsidios incondicionales inversamente proporcionales al monto del ingreso per cápita de cada circunscripción.⁹²

⁹⁰ Scott y Musgrave, citados por Oates, *op. cit.*, nota 1, pp. 84 y 85.

⁹¹ Wallace, Oates E., *op. cit.*, nota 1, p. 91.

⁹² La finalidad de los subsidios es asegurar que dentro de su comunidad cada contribuyente disponga de un plan adecuado de servicios públicos a un costo semejante al pagado en otra parte. El efecto redistributivo es entre jurisdicciones y no entre individuos; la redistribución del ingreso entre éstos resultaría de un programa de impuesto sobre la renta negativo.

2. *Naturaleza y fines de los subsidios*

Los subsidios no son herramientas para adoptar decisiones en forma conjunta, sino instrumentos acordes con el concepto cooperativo del federalismo. Primordialmente estas subvenciones son incondicionadas y condicionadas.

A. *Subsidios incondicionados*

La ayuda incondicionada se otorga fundamentalmente con vistas a coadyuvar en la obtención de la equidad horizontal y a moderar las desigualdades en la distribución del ingreso real dentro de la economía nacional;⁹³ y se concede sin precisar el modo de empleo; por lo tanto, la comunidad que la recibe puede usarla conforme a la prelación de sus necesidades. Así facilitado, este apoyo financiero conlleva el riesgo de interferir con la eficacia al tomar las decisiones colectivas, porque puede estimular a los gobiernos subnacionales —que no tienen la responsabilidad ni soportan el gasto de obtener esos fondos públicos— a que sin evaluar el costo y los beneficios de los proyectos, dado que aquél es nulo para sus incolas, emprendan todos los programas para los que cuenten con recursos.

B. *Subsidios condicionados*

Las subvenciones condicionadas son conferidas para alentar la prestación de servicios que implican efectos externos. Dado que no todos los beneficios de un gasto local —asistencia, educación, caminos— son absorbidos dentro de la comunidad que los soporta, el gobierno nacional debe compartir los gastos de ésta para proporcionar el bien o servicio. De este modo se estimula en el nivel regional de gobierno —en el que las distintas jurisdicciones actúan independientemente unas de otras, considerando sólo a sus respectivos habitantes— el gasto en servicios que implican importantes efectos externos interjurisdiccionales, otorgando a la comunidad que genera aquéllos el aliciente de recibir una subvención que compense el valor marginal del desbordamiento de beneficios que crea. Un subsidio

⁹³ En Australia y Canadá las jurisdicciones más pobres reciben de los gobiernos nacionales más fondos per cápita a través de subsidios incondicionales, por lo que éstos tienen un efecto nivelador.

que equilibre las erogaciones de la circunscripción que desarrolla un proyecto útil para otras demarcaciones por la diseminación de beneficios que produce le permite hacer los gastos necesarios para alcanzar niveles de eficiencia en su suministro, y por tanto aceptar la responsabilidad de prestarlo.

Otra finalidad de los subsidios condicionados⁹⁴ es costear expresamente programas redistributivos en los que el gobierno nacional tiene un interés especial, y por tanto se especifican al concederlos los proyectos a los cuales la jurisdicción que los acepta debe aplicarlos. Es el caso del subsidio complementario, conforme al cual, de acuerdo con una fórmula previamente calculada ambos niveles de gobierno cooperan para integrar las aportaciones necesarias para realizar programas particulares. En tanto que para cubrir el costo total del servicio se depende en cierto grado de la circunscripción que admite este apoyo financiero, aun los subsidios complementarios variables —más eficaces que los uniformes, por ajustarse en proporción inversa a la capacidad económica de las distintas demarcaciones— son un expediente deficiente para garantizar en todo el país niveles mínimos de prestación de servicios.

El procedimiento más seguro para cumplir con el suministro uniforme de servicios siquiera con un nivel mínimo en todo el país, es que en forma condicionada el gobierno nacional los subvencione íntegramente, lo que lo obliga a incrementar su recaudación elevando sus impuestos o extendiéndose a las fuentes de ingresos no suficientemente utilizadas por los gobiernos regionales incapaces de proporcionar dicho mínimo.

3. *Consecuencias pretendidas con la aplicación de los subsidios*

En virtud de que las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno tienen una capacidad limitada para establecer tributos progresivos, los efectos de los servicios prestados por las administraciones regionales se distribuyen en el mejor de los casos más o menos por igual entre todos los estratos económicos. Cuando en alguna forma se beneficia más a las clases de menores recursos, si la diferencia neta entre los impuestos pagados y el provecho derivado de ellos le parece desproporcionada a los

⁹⁴ Tanto las autoridades de los *Länder* como la Asociación Nacional de Comunidades han exteriorizado insistentemente en Alemania Federal la opinión de que los subsidios condicionados implican una sujeción a su autonomía, por lo que se niegan a admitir su multiplicación.

miembros de la clase económicamente alta, se corre el riesgo de que éstos se asienten en alguna demarcación con una combinación hacendaria menos dispendiosa desde su punto de vista.

Por eso ordinariamente los gravámenes locales son regresivos, y también por eso corresponde al gobierno nacional —menos presionado por la movilidad de los contribuyentes— corregir los defectos de la distribución del ingreso, estableciendo tributos progresivos cuyo rendimiento comparte con los gobiernos regionales a través de subsidios o de participación de impuestos.

A. Efecto nivelador de los subsidios

Si desde la perspectiva de la justicia social, para redistribuir el ingreso los servicios públicos —salubridad, asistencia, educación, seguridad— deben ser suministrados a un precio equivalente en todas las jurisdicciones —o a menor costo en las de escasos medios—, el gobierno nacional debe extraer recursos de las circunscripciones más prósperas y canalizarlos a las entidades con exigua capacidad económica. De este modo, mediante el empleo de subsidios otorgados por el nivel nacional considerando no sólo la capacidad fiscal para hacer frente a las exigencias de gastos, sino la necesidad de éstos,⁹⁵ puede hacerse más eficiente y equitativa la relación entre gastos y beneficios en el nivel regional de gobierno.

Que el gobierno nacional otorgue subsidios condicionados a las administraciones regionales es un compromiso para conciliar dos objetivos antagónicos en parte: uno de ellos, preservar el poder de decisión enlazado a los individuos que lo originan para sostener la existencia de gobiernos subnacionales poderosos; el otro, tratar de establecer niveles mínimos⁹⁶ generales

⁹⁵ Se emplea este método en Australia, Canadá, Suiza y Alemania Occidental.

⁹⁶ Los programas de subsidios establecidos por el gobierno federal de Estados Unidos con el fin primordial de alcanzar niveles mínimos nacionales en ciertos servicios públicos para solucionar un amplio número de dificultades —pobreza, deficiencia educativa, criminalidad, contaminación, insuficiencia en las comunicaciones—, y para equiparar el esfuerzo fiscal requerido en las distintas jurisdicciones para proporcionar los servicios necesarios, se han multiplicado hasta ser cerca de un millar y constituir la sexta parte del gasto federal y casi una cuarta parte de las percepciones de las entidades subnacionales. Empero, al no solucionarse los problemas que supuestamente deberían haberse resuelto con ellos, el gobierno federal ha culpado a los estatales de falta de criterio al utilizar los subsidios y ha aumentado el control administrativo de sus programas —lo que debilita la estructura de la organización federal—. De seguir la tendencia a tratar directamente con

cada vez más elevados para los diferentes bienes y servicios públicos. Del logro de ambas metas dependen en buena parte la estabilidad económica y la paz social.

B. *Efecto estabilizador de los subsidios*

Así como pueden manejarse la política fiscal y la política monetaria para estabilizar el gasto privado y el empleo en un ciclo económico, puede aprovecharse el presupuesto del gobierno nacional para estabilizar el gasto público y el empleo en las jurisdicciones del nivel subnacional, mediante la concesión de subsidios condicionados que representan una transacción entre la libertad de decisión de los gobiernos subnacionales, y la atribución del gobierno nacional —haciendo uso de su base fiscal progresiva— de expandir los servicios nivelando los ingresos regionales. Pero para que los subsidios tengan una influencia vital en el ciclo de la inversión regional deben constituir una parte importante de ella y ser empleados de una manera anticíclica de acuerdo con los designios del gobierno nacional.⁹⁷

Restringir o ampliar los recursos nacionales disponibles para los gobiernos regionales, fijar requisitos al empleo que puede darse a los fondos obtenidos de los subsidios, así como prohibir que los gobiernos subnacionales reduzcan sus gastos en algunos proyectos propios para desviar medios hacia los que les permiten conseguir dichos apoyos financieros —o al me-

las personas beneficiadas en vez de hacerlo por intermedio de los respectivos gobiernos, se reforzarán las tendencias a la centralización, ya evidentes en el federalismo estadounidense. Véase Reischauer, Robert D., “Government Diversity: Bane of the Grants Strategy in the United States”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 115-127.

⁹⁷ Donde como en Alemania Federal no existe obligación para los estados de seguir las directrices señaladas por el gobierno federal, sino que pueden gastar lo que deseen en las áreas de su predilección independientemente de las preferencias de éste, dicho gobierno ejerce sólo una influencia indirecta sobre el ciclo de la inversión local. Por esa razón, los subsidios federales a los *Länder* —tanto condicionados como incondicionados— han mostrado una ligera tendencia a reforzar el ciclo de los negocios locales. Y los subsidios condicionados de los *Länder* a sus subdivisiones —cada uno tiene un sistema de leyes sobre igualación fiscal que regula las subvenciones otorgadas a sus comunidades— han evidenciado una tendencia procíclica más pronunciada que los subsidios incondicionados, por lo que las transferencias de que se trata han seguido un curso desestabilizador, sin que el gobierno federal —impedido constitucionalmente para dar apoyo directamente a los gobiernos subregionales— haya podido evitarlo. Véase Knott, Jack H., *op. cit.*, nota 35, pp. 75-92.

nos limitar la cuantía en la que pueden hacerlo—, permite a la administración nacional, a través de su propio presupuesto, cierto ascendiente sobre los gobiernos subnacionales, a la vez que se resguarda el dominio local sobre el gasto público regional. Desde esta perspectiva, el otorgamiento de subsidios es una estrategia del gobierno nacional para que los gobiernos subnacionales se comporten como gestores suyos ejecutando obras en las que tiene particular interés.

III. FINANCIAMIENTO LOCAL POR ENDEUDAMIENTO

Como se expuso con anterioridad, para el gobierno nacional recurrir al empréstito doméstico tiene como propósito fundamental ajustar sin inflación la cuantía de la demanda agregada en un alto nivel de empleo para estabilizar la economía. Efectuando desembolsos en demasía estimula al gobierno a elevar el monto del gasto total, y en una etapa inflacionaria cubriendo el déficit con emisión de bonos absorbe ingresos del público; en caso de depresión, la compra de esos títulos por el banco central insufla dinero nuevo a la economía al aumentar el poder adquisitivo de la población. De esta manera, las operaciones de esa institución determinan el monto de la deuda y del numerario en circulación.

Como los bonos de la deuda interna colocados en el mercado por el gobierno nacional son poseídos por personas domiciliadas en el país, el empréstito no implica pasar a generaciones venideras la responsabilidad de su reembolso, porque aunque individualmente no coincidan los contribuyentes que cubrirán el principal y los intereses con los tenedores de los bonos que recibirán su valor, en conjunto será la misma progenie futura de residentes la que haga los pagos y obtenga su importe.

1. *Propósito primario del endeudamiento regional*

Para las autoridades subnacionales la situación es otra. En este caso la intención principal al poner en circulación títulos de la deuda pública es financiar proyectos de capital, permitiendo el cumplimiento de la atribución del gobierno subnacional de suministrar los servicios públicos conforme a las predilecciones de las personas vecinadas en su demarcación.

Los grandes proyectos de capital que obligan a efectuar enormes gastos —planes de inversión a largo plazo, como construcción de vías de comunicación, sistemas hidroeléctricos, o fundación de centros de inves-

tigación y de educación superior— no son periódicos ni continuos. Considerando por una parte que de ser financiados con impuestos demandarían una elevación desmesurada de éstos durante su periodo de ejecución —lo que desestabilizaría el presupuesto— y que, por otra parte, descansar en los tributos para su realización sujetaría el desarrollo de dichos planes a las fluctuaciones en la recaudación, para eliminar tanto la dependencia de los proyectos de estas oscilaciones como para evitar la incertidumbre respecto a la cuantía de las tasas impositivas que el apoyo de su financiamiento en los tributos implica, afrontando su costo con endeudamiento se distribuyen los pagos de capital en el periodo probable de utilización de la obra realizada. Este procedimiento facilita asimismo diseminar con equidad los costos de los proyectos de capital entre quienes han de ser favorecidos por los programas de servicios públicos: si futuras generaciones de íncolas disfrutaran de ellos, de acuerdo con el principio del beneficio deben colaborar a cubrir sus costos con los moradores presentes al iniciarse las obras.

A. Carácter foráneo del endeudamiento regional

Como, dada la apertura de la economía regional, los títulos emitidos por los gobiernos subnacionales pueden ser en gran parte comprados por personas radicadas en otras circunscripciones, aunque las operaciones se realicen dentro del país —y con respecto a éste se trate de un empréstito interno—, constituye un endeudamiento foráneo para la región emisora de los bonos, lo que implica establecer una obligación financiera para los futuros habitantes —que gozarán de los beneficios ulteriores de la inversión gubernamental— al comprometerlos a efectuar transferencias de recursos a personas ajenas a su jurisdicción.

*B. Diferencias entre los efectos del financiamiento por imposición y del financiamiento por endeudamiento*⁹⁸

Si de dos jurisdicciones en análogas circunstancias —inclusive por lo que respecta al proyecto de inversión de capital— una paga en su totalidad dicho programa con la recaudación fiscal del año en curso, y otra

⁹⁸ El análisis es desarrollado por Oates en *Fiscal Federalism*, *cit.*, nota 1, pp. 153-161.

con un empréstito, los íncolas de la primera demarcación gozarán en el futuro del mismo bienestar que los de la segunda; pero sin estar comprometidos al pago de una deuda, como estarán los de esta última.

a. Capitalización de los beneficios ulteriores y de la futura responsabilidad fiscal

De ser cierto que estimulada por ventajas fiscales, en ausencia de costo, y permaneciendo estables el resto de las condiciones puede darse una migración, la existencia de beneficios previsibles y de responsabilidades venideras se reflejará en los valores de la propiedad de cada una de las comarcas. Los habitantes de la jurisdicción que financia el programa con endeudamiento están impedidos de transferir el gasto generado a futuros moradores, porque los pagos diferidos del empréstito están capitalizados en el valor de sus propiedades reduciéndolo por el valor actual descontado de la obligación venidera; en tanto que el afán de asentarse en la jurisdicción que financió el proyecto con su recaudación anual impulsará el precio de la tierra en la región por el monto del importe actual descontado del flujo venidero de beneficios excepcionales acumulados para sus íncolas, hasta que rebase el precio de las fincas análogas fuera de esa demarcación. Al sobrepasar ese límite, el valor más alto de la tierra neutralizará las ventajas fiscales y terminará la incitación a afincarse en esa población.

Sea que los proyectos se costeen por empréstitos o por tributación, el precio de los beneficios ulteriores o el monto de las obligaciones futuras se contrarrestan al capitalizarse en los valores de los predios, y se cubre en impuestos una suma en proporción a los beneficios fiscales recibidos. Quienes emigran lo hacen sin menoscabo ni provecho, porque las diferencias fiscales se reflejan en el valor de la propiedad que venden, y quienes inmigran pagan incluido en el precio cubierto por la heredad que adquieren el ajuste compensador de cualquier diferencia en el remanente del adeudo o en el flujo de beneficios futuro.

b. Circunstancias dadas en ausencia de capitalización

En la práctica nadie muda de jurisdicción únicamente por ventajas fiscales, el cambio implica un costo, y el resto de las condiciones no permanece igual. Entre las varias subdivisiones de una misma ciudad las diferencias respecto a tasas tributarias y prestación de servicios tienden a ser fácilmente capitalizadas; por lo que toca a poblaciones pequeñas y próxi-

mas entre sí, la capitalización puede ser lo bastante efectiva como para que las cargas tanto del endeudamiento como del financiamiento por impuestos se repartan en forma equitativa entre los beneficiarios presentes y futuros. Pero tratándose de extensiones territoriales mayores, la movilidad es más reducida, y por ende la capitalización ocurre en menor medida.

De no acontecer la capitalización —de no reflejarse en el valor de las propiedades tanto los beneficios futuros como el adeudo pendiente— costear el proyecto de inversión de capital con la recaudación en curso durante su ejecución hace que los moradores presentes soporten íntegramente su financiamiento, en tanto que los que con posterioridad nazcan o vayan asentándose en la jurisdicción aprovecharán sus frutos. En este caso —a pesar de la desventaja de establecer a favor de no residentes la transferencia de recursos que la emisión de bonos implica— el financiamiento por endeudamiento permite distribuir el costo del proyecto de capital entre los contribuyentes presentes y futuros que van a compartir su utilidad.

2. Límites a la facultad de endeudamiento regional

Para las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno el empréstito puede ser un medio para mitigar su falta de recursos y permitirles realizar programas necesarios que implican una inversión cuantiosa y que se verían impedidos de ejecutar si no contaran más que con los fondos provistos por la recaudación —que a nivel regional tiene más limitaciones que a nivel nacional—; pero su uso indiscriminado puede acarrear problemas de endeudamiento excesivo y anular las medidas de estabilización del gobierno nacional. Para impedir su empleo abusivo o bien se restringe el acceso al empréstito de los gobiernos subnacionales o se procede a integrar su facultad de endeudarse con la de la administración nacional. Y donde el gobierno nacional carece de poder directo para limitar el endeudamiento regional siempre tiene el recurso de desanimarlo suprimiendo en su impuesto sobre la renta la exención a los rendimientos de las obligaciones emitidas por las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno.

A. Restricciones al empréstito

En las Constituciones regionales pueden estar consignados límites al endeudamiento —exigencia de mayoría calificada para su aprobación,

tope máximo o límite a operaciones de capital aprobado por referéndum—,⁹⁹ pero independientemente de que éstos existan, el gobierno nacional puede tomar medidas para controlar la acción de las jurisdicciones del nivel subnacional en el mercado financiero, obligándolas a obtener la aprobación del gobierno nacional para efectuar la emisión de obligaciones —especialmente cuando ésta es realizada en divisas extranjeras—,¹⁰⁰ o sujetando el empréstito regional a un tope máximo, dentro del cual, según la naturaleza o importancia del mismo, debe ser autorizado bajo condiciones fijadas por el gobierno nacional.¹⁰¹

B. Integración del empréstito

En el régimen de integración del empréstito público, el endeudamiento es contraído por el gobierno nacional, que determina el monto total de los fondos que pueden recibirse por este medio y decide su reparto entre los dos niveles de gobierno —y entre las jurisdicciones del nivel subregional—, así como su utilización por orden de precedencia. De hecho representa un control nacional muy estricto sobre las políticas de inversión estatales.¹⁰²

IV. COLOFÓN

En el campo de las finanzas el problema crucial es repartir ingresos limitados para satisfacer necesidades inagotables, por lo que deben vincularse las exigencias de gastos y la creación de recursos. Tal esfuerzo requiere frecuentes modificaciones a los esquemas de distribución de

⁹⁹ Fijadas por varias entidades en Estados Unidos, en Austria y en Alemania Federal.

¹⁰⁰ Sucede en Austria, donde debe ser aprobada por el Ministerio Federal de Finanzas; si el estado se inconforma, resuelve la Comisión Parlamentaria Federal.

¹⁰¹ En Alemania, para paliar una perturbación circunstancial de la economía, el gobierno federal —con aprobación del Consejo Federal— puede limitar los empréstitos tanto de la Federación como de las entidades federadas por un periodo determinado, durante el cual los préstamos son autorizados hasta un cierto tope según un calendario de emisión, y en las condiciones fijadas por el Consejo de Coyuntura

¹⁰² La forma más avanzada de coordinación intergubernamental en materia de endeudamiento se da en Australia, donde por medio de la banca central el gobierno federal puede determinar el monto del empréstito público. El Consejo de Empréstitos —presidido por el representante de la Mancomunidad, que tiene dos votos, uno de ellos preferente— es el que toma las decisiones al respecto.

entradas y de atribuciones entre las entidades constitutivas del sistema federal y éste, reajustándolos de acuerdo con las necesidades mutables y los objetivos financieros, económicos y sociales que reclamen las circunstancias.

La interacción de las influencias mutuas entre ambos niveles de gobierno ha originado un sistema de acuerdos que ha desembocado en la cooperación financiera, fundamento del federalismo fiscal moderno. La tendencia actual realza más la complementariedad y la colaboración, que la libertad de acción y la autonomía interna de las entidades federadas entre sí y con respecto a la Federación, generando un orden en el que el ejercicio coordinado de los poderes entraña la transferencia de atribuciones de las jurisdicciones federativas a la Federación, con la consiguiente declinación del poder de aquéllas, base del federalismo clásico.

Para preservar el patrón poliárquico federal, la integración financiera se funda en la coordinación de los estatutos hacendarios de los distintos niveles de gobierno. Este régimen de cooperación —que abarca tanto a los preceptos legales como a los organismos administrativos— se cumple por la gestión concertada de los servicios públicos, la homogeneización o coordinación de las prácticas administrativas, la uniformidad o coordinación de las instituciones fiscales y la concordancia de las reglas y decisiones presupuestarias. Esto permite dar cohesión a las facultades atribuidas a los gobiernos federal y federados.

Los sistemas más extensos y completos en materia de coordinación de disposiciones e instituciones financieras entre los distintos niveles de administración surgen y evolucionan más espontáneamente en las federaciones integradas —en las que se admite la existencia de una autoridad federal poderosa— que en las federaciones descentralizadas, en las que la aceptación de la facultad de concertación ejercida por la Federación es incipiente, y los instrumentos de armonización financiera embrionarios; pero aun en ellas crece paulatinamente la tendencia a reconocer que las prerrogativas financieras de las entidades federativas deben insertarse en la política presupuestaria y en las instituciones hacendarias del poder federal.

La cooperación financiera intergubernamental es uno de los factores fundamentales del federalismo moderno, y se manifiesta en un proceso continuo de celebración de pactos, vital aún en los sistemas federales en los que se da un alto grado de integración.

CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE

El hecho de que como consecuencia de la ampliación de las redes de comunicación y el consiguiente auge de la movilidad dentro territorio nacional, los costos y beneficios de la actividad pública desarrollada por cada jurisdicción rebasen sus fronteras, combinado por una parte con la exigencia de una política eficiente de redistribución de ingresos, y por la otra con la demanda al gobierno nacional para que garantice a todos los habitantes del país un mínimo cada vez más elevado en cuanto a extensión y calidad de los servicios públicos —obligaciones éstas que no pueden ser acatadas más que a costa de la notoria multiplicación de los gastos realizados por el gobierno nacional, del aumento relativo de los subsidios condicionados, o del acrecentamiento de ambos—, produce al sumar la interpenetración de atribuciones y de gastos con la interrelación de las actividades gubernamentales, además de una interdependencia entre las entidades federadas entre sí y con la Federación, la expansión de las prerrogativas del poder federal.

Pero a pesar de que al poner en operación programas de redistribución de ingresos y al determinar directrices comunes en materia de prestación de servicios públicos se refuerza el papel rector del gobierno nacional, el nivel regional de gobierno seguirá desempeñando una función esencial en la organización gubernamental de los países en los que, de acuerdo con sus antecedentes históricos y con las tendencias políticas de ellos emanadas, la posibilidad de tomar decisiones en forma descentralizada respecto a la prestación y financiamiento de los distintos servicios ofrezca ventajas sobre su suministro y costeo de manera centralizada.

El incremento en la planificación intergubernamental en materia política y económica, así como el progreso en la ejecución coordinada de las medidas de recaudación y gasto —que conforme al principio de la solidaridad nacional constituyen un factor de integración en las federaciones modernas—, encauzan la evolución del federalismo fiscal más

que a la fortuita supresión de las haciendas locales y a la instauración de un régimen unitario de finanzas, hacia una mayor colaboración intergubernamental.

La meta parece ser llegar a un estadio en el cual las autoridades hacendarias del nivel nacional de gobierno, y las de la multitud de entidades del nivel regional de administración, actúen tomándose en cuenta mutuamente, y aun cuando puedan no perseguir fines idénticos no se consideren antagónicas unas de otras, sino que para que exista una coordinación entre ellas convengan en diferir respetando sus distintas particularidades.

El federalismo fiscal —entendido como selección del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y a la forma de financiarlos— no es un orden inmutable, y su permanencia —como la de cualquier manifestación de organización gubernamental— depende de su aptitud para abarcar intereses diversos y aun opuestos. La colisión incesante de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales —implícita en la estructura federal— engendra la evolución del federalismo fiscal produciendo entre ellos en periodos, países y circunstancias diferentes, distintos puntos de equilibrio.

SEGUNDA PARTE
FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Capítulo primero

| | |
|--|-----|
| FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO | 107 |
| I. Bases constitucionales de las finanzas federales | 107 |
| 1. Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento | 107 |
| 2. Financiamiento por imposición | 108 |
| II. Causas del desequilibrio financiero entre las entidades federadas y la Federación | 112 |
| 1. Restricciones jurídicas | 112 |
| 2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos | 113 |
| 3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal . . | 113 |
| III. Concomitancia entre la responsabilidad de sufragar los servicios públicos y la facultad de recaudar impuestos . . . | 128 |
| IV. Desarrollo del marco del federalismo fiscal | 128 |
| 1. Convenios Únicos de Coordinación y Convenios Únicos de Desarrollo | 129 |
| 2. Comités promotores del desarrollo económico de los estados y comités estatales de planeación para el desarrollo . | 136 |
| V. Consolidación del Sistema de Planeación Democrática . . | 139 |
| 1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982 | 139 |
| 2. Ley de Planeación | 140 |
| VI. Federalismo cooperativo | 146 |
| VII. Federalismo cooperativo y solidaridad nacional | 147 |
| VIII. Colofón | 147 |

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO
FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO
FISCAL MEXICANO

I. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS FEDERALES

1. *Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento*

Recogiendo los principios de orden económico mencionados en la primera parte de esta obra, la Constitución mexicana prohíbe a las entidades federadas costear sus desembolsos por creación de dinero, y al efecto las priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda.¹⁰³ Es el Congreso de la Unión¹⁰⁴ el que tiene facultad para establecer el banco de emisión único, crear casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener y dictar las reglas para determinar su valor relativo.

Por lo que toca al financiamiento por endeudamiento,¹⁰⁵ el Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Los estados tienen prohibido¹⁰⁶ adquirir directa o indirectamente obligaciones que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y contratar préstamos con gobiernos de otras naciones.

Respecto a esta forma de proveerse de recursos, ambos niveles de gobierno tienen otra limitación: los estados y los municipios —incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas— no pueden contraer obligaciones ni concertar créditos sino cuando se pacten —por los conceptos y hasta los montos fijados anualmente en sus respectivos presupuestos— conforme a las bases que en la ley establezcan sus legis-

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción III.

¹⁰⁴ *Ibidem*, artículo 73, fracciones X y XVIII.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 73, fracción VIII.

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 117, fracción VIII.

laturas, y se destinen a inversiones públicas productivas. Esto es, pueden emplear el endeudamiento como instrumento para allegarse fondos para satisfacer sus gastos, pero no como herramienta de estabilización.

En principio, el gobierno federal tiene esta misma restricción, pues no puede contraer ningún préstamo sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que los débitos se negocien durante alguna emergencia declarada por el presidente, se incurra en ellos con propósitos de regulación monetaria —utilizándolos como dispositivo de estabilización—, o se adquieran por operaciones de conversión —sustituyendo mediante convenios emisiones de deuda pública por otras nuevas con características más favorables en cuanto a plazos e intereses, para adaptar la deuda a las necesidades coyunturales de la economía.¹⁰⁷

2. *Financiamiento por imposición*

Las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados;¹⁰⁸ por lo tanto, éstos pueden establecer todos los gravámenes, excepto los que la propia Constitución asigna en forma exclusiva a la Federación y los que expresamente les prohíbe.

A. *Restricciones a los estados*

Los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;¹⁰⁹ tampoco pueden gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que dicho Congreso autorice.¹¹⁰

Las entidades federativas tienen vedado establecer impuestos que se recauden por medio de timbres —pues tienen prohibido emitir sellos o

¹⁰⁷ Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, Madrid, 1992, t. I, pp. 559-560; y *Economía, Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 92.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124.

¹⁰⁹ *Ibidem*, artículo 118, fracción I.

¹¹⁰ *Ibidem*, artículo 117, fracción X.

papel sellado—;¹¹¹ y en relación con la obligación de la Federación¹¹² de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones que afecten el mercado común interno, deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; de prohibir el ingreso a su demarcación o la salida de ella de mercancías nacionales o extranjeras, y de establecer —directa o indirectamente— impuestos sobre esos movimientos; de aplicar tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros mediante impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía, y de expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas distinciones se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre productos semejantes de distinta procedencia.¹¹³

Los problemas interestatales originados por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades federadas no pueden resolverse por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas, ya que tienen prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otras entidades federadas, y también con potencias extranjeras.¹¹⁴

B. *Facultades federales*

Por su parte, el Congreso de la Unión tiene facultad para aprobar el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.¹¹⁵ Tiene asimismo potestad para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, comercio, sorteos y juegos con apuesta.¹¹⁶

Puede además establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales respecto a los cuales la nación tiene el dominio directo o son propiedad de ella; sobre

¹¹¹ *Ibidem*, artículo 117, fracción III.

¹¹² *Ibidem*, artículo 117, fracción IX.

¹¹³ *Ibidem*, artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII.

¹¹⁴ *Ibidem*, artículo 117, fracción I.

¹¹⁵ *Ibidem*, artículo 74, fracción IV.

¹¹⁶ *Ibidem*, artículo 73, fracción X.

instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y asimismo puede fijar impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Por disposición constitucional las entidades federativas participan de los rendimientos de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal secundaria determine. Respecto a los ingresos estatales por concepto de participación sobre el impuesto sobre energía eléctrica, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a sus municipios.¹¹⁷

C. *Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la Federación*

El hecho de que el gobierno federal no se ha limitado a gravar las fuentes que en reducido número —originalmente sólo el comercio exterior— le otorga en exclusiva la Constitución, sino que —a pesar de que en el texto constitucional se estatuye que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados— con base en que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, ha procedido a decretar tributos sobre todas las fuentes de recaudación, ha dado lugar al cuestionamiento de la constitucionalidad de muchas leyes fiscales federales.

D. *Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Suprema Corte¹¹⁸ ha sostenido que si por una parte al Congreso de la Unión se le faculta para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, y por la otra se le asignan en exclusiva a la Federación sólo escasos tributos que de ninguna manera bastarían para

¹¹⁷ *Ibidem*, artículo 73, fracción XXIX.

¹¹⁸ Resolución al amparo administrativo en revisión 294/54 del 18 de agosto de 1954, citado por Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama, Enrique, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984, t. II, p. 1313.

costearlo, es obvio que el propósito de este precepto que veda el acceso a esas materias a los estados es restringir la esfera de acción de éstos, no limitar la de la Federación; por lo que en tanto las entidades no tengan prohibido establecer tributos sobre alguna fuente de imposición —o no se asigne el monopolio de alguna a la Federación— ambos niveles de gobierno pueden aplicar libremente todos los gravámenes.

Es posible que la existencia de principios antagónicos en el texto constitucional indique la intención del Constituyente de establecer un amplísimo ámbito de interpretación para que —como ha sucedido— fuera la Suprema Corte, de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que existiera en el momento en el que se cuestionara la constitucionalidad, la que realizara la conciliación de los términos opuestos. En el momento en el que se redactó la Constitución —a principios del siglo XX, pero repitiendo conceptos de la Constitución anterior, que databa de mediados del siglo anterior— la noción imperante de federalismo exigía la delimitación tajante de fuentes de ingresos, misma que se solicitó en las convenciones nacionales fiscales de 1929, 1933 y 1947. De haberse procedido a ella, se hubiera impedido que el nivel de gobierno con posibilidades de hecho para organizar las finanzas públicas lo hiciera, y se hubiera investido con facultades exclusivas a quienes no estaban en condiciones de ejercerlas. Absteniéndose de establecerla no se privó de nada a los estados, pero se creó el problema de la imposición múltiple.

Respecto a si ha de considerarse que la facultad privativa de la Federación para legislar en materia de comercio incluye la de establecer impuestos, la situación es ambigua,¹¹⁹ pues no se efectuó la reforma concomitante en el artículo que especifica que en sus tributos al comercio los estados deben abstenerse de aplicar prácticas alcabatorias, lo que implica que sí pueden gravarlo.

Esta disposición pudo introducirse para dar bases jurídicas al monopolio de la Federación en este campo cuando dicha autoridad pudiera de hecho ejercerlo; o bien para permitir que en el futuro, disgregando la facultad de legislar en materia tributaria de las de administrar los impuestos y

¹¹⁹ Puede interpretarse en el sentido de que lo que se reserva en exclusiva a la Federación es la facultad de reglamentar los aspectos generales de la materia —definiciones de comerciante, acto de comercio, títulos de crédito, quiebras— para unificar su aplicación de la República. Sólo en una ley pueden establecerse tributos; pero no se agota en esta actividad la facultad legislativa.

apropiarse de su rendimiento, la Federación diera fin al desorden existente dictando normas generales para la república, quedando a los estados adaptarlas a su legislación fiscal, administrar los gravámenes y hacer suyos sus productos. En todo caso la Federación nunca ha intentado llevar a la práctica la facultad de monopolizar los impuestos al comercio, y los estados han hecho caso omiso de la prohibición implícita de aplicarlos. La Suprema Corte sustenta¹²⁰ que tal precepto no significa que la facultad tributaria genérica sobre el comercio sea privativa de la Federación, sino que tal potestad también corresponde a las entidades federativas.

Tocante a la facultad exclusiva de legislar en materia de juegos y sorteos, ni los estados han acatado la prohibición tácita ni la Federación ha tratado de impedir que la graven, y no se ha planteado ante la Suprema Corte la inconstitucionalidad de las leyes locales.

II. CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN

1. *Restricciones jurídicas*

Aunque con innegables limitaciones constitucionales para organizar su régimen financiero, los estados no se vieron privados de establecer los impuestos sobre la renta, general a las ventas y predial, que son los que mayores rendimientos producen. En una adecuada combinación de las fuentes de tributación —al ingreso, al consumo y a la riqueza— manifestada en cada estado en veinte o treinta impuestos diferentes, todos ellos establecieron en sus sistemas fiscales tributos sobre la renta en sus modalidades de gravamen al trabajo y al capital; el impuesto predial —que la Federación se abstuvo de aplicar—, y tributos al consumo, consistentes en un impuesto general sobre las ventas y múltiples gravámenes a la producción, distribución y consumo de diferentes productos locales —especialmente agropecuarios— y sobre diversos servicios. No fueron pues cortapisas jurídicas las que impidieron que los estados tuvieran una recaudación satisfactoria.

¹²⁰ Sentencia 1435/67 del 16 de julio de 1974, en respuesta a la solicitud de un contribuyente de declarar la inconstitucionalidad de una ley local que gravaba el comercio. Guerrero y Guadarrama, *op. cit.*, nota 118, p. 1670.

2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos

De la naturaleza misma de los impuestos derivan dificultades para que las subdivisiones políticas de un país puedan establecer sistemas fiscales efectivos. Los tributos que se aplican sobre los ingresos o ventas globales provenientes del total de las operaciones de un contribuyente independientemente de la fuente geográfica de donde derivan, son mejor administrados por una autoridad central. De no ser así, es imposible que una jurisdicción ejerza control sobre las operaciones realizadas en otra, y en caso de que el propio contribuyente las manifieste, es necesario determinar, de acuerdo con la importancia de las actividades realizadas en cada estado, qué proporción de los ingresos corresponde gravar a cada uno, para lo cual sería necesario que las entidades celebraran convenios entre sí, cosa que la Constitución les prohíbe. Por consiguiente, lo que ocurre es que tanto la circunscripción en la que está situada la fuente del ingreso como aquella en la que reside el contribuyente, proceden a aplicar tributos a la operación, lo que implica los inconvenientes de una doble imposición, aunque uno o ambos estados establezcan sus cargas en forma mínima para no desalentar la inversión.

Las autoridades estatales, al estructurar sus sistemas fiscales deben tomar en cuenta que el hecho de que no haya trabas al libre movimiento de los contribuyentes y de los capitales permite que los residentes en poblaciones colindantes de entidades diferentes trabajen o adquieran artículos en la otra, si hay una ventaja económica en hacerlo así —y los impuestos elevan el precio de las mercancías gravadas y disminuyen el monto de los salarios a los que se aplican—. Independientemente de la distancia entre el sitio de residencia y el de inversión, el capital emigra fácilmente hacia donde no es objeto de tributación, o siéndolo es menos gravado.

Las situaciones anteriores, si bien dificultan el financiamiento estatal, no explican la exagerada discrepancia entre los recursos federales y los estatales.

3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal

A. Condiciones económicas

Al inaugurarse el régimen federal, ninguna de las entidades federadas gozaba de autosuficiencia económica que sostuviera su soberanía inte-

rior, y la expansión económica posterior no ha fortalecido de manera uniforme a todos los estados ni a todas las regiones de los que han alcanzado mayor progreso; por el contrario, se ha concentrado en escasos polos de crecimiento, especialmente en la capital de la República.

Una adecuada recaudación depende de que exista un desarrollo económico que origine transacciones sujetas a gravamen. Aquél a su vez depende de diversas particularidades: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, disponibilidad de mano de obra calificada, acceso al mercado de los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica. Un sistema fiscal por sí sólo, por bien estructurado que esté, no puede operar efectivamente donde el desarrollo económico es embrionario o inexistente.

Pero estas peculiaridades, que aclaran las diferencias financieras entre las distintas entidades, no bastan para explicar el desequilibrio entre las finanzas federales y las estatales, pues sobre la misma base económica considerada en su conjunto ha obtenido la Federación una recaudación muy superior a la lograda por el total de los estados.

B. *Condiciones sociopolíticas*

a. Antecedentes históricos del sistema político mexicano¹²¹

Después de tres siglos de dominio colonial español —que dio fin a los imperios indígenas anteriores a la conquista— en septiembre de 1810 se inició en la Nueva España el movimiento de independencia.

En 1812 la Constitución de Cádiz estipuló que el rey de España nombraría en cada provincia un jefe superior, y que en cada una de éstas habría una diputación provincial para promover su prosperidad. La medida se extendió a sus dominios, por lo que en 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de las diputaciones provinciales en la capital de la Nueva España —que conservó este nombre, convirtiéndose el virrey en su jefe político—, así como en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida. Esta medida, que abolió al Virreinato, dio

¹²¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 17, pp. 242-250, y 283-304; El Colegio de México, *Historia general de México*, 3a. ed., Centro de Estudios Históricos, 1981, t. II, pp. 821, 930, 1075-1181, 1185- 1271; *Nuestro México*, UNAM, núm. 13, 1984.

a cada provincia la posibilidad de tener su propio gobierno y de regirse conforme a sus aspiraciones y necesidades con independencia completa respecto a las demás. La Constitución fue desconocida por Fernando VII en 1814, pero en 1820 se vio obligado a reconocer su vigencia, y las diputaciones provinciales fueron reinstaladas.

En estas condiciones, triunfó en septiembre de 1821 el movimiento insurgente, y el consumidor de la independencia, el criollo Iturbide, provocó un pronunciamiento que lo llevó al poder como emperador de México. El 1.º de enero de 1823 Santa Anna proclamó el Plan de Veracruz y encabezó un levantamiento que terminó con la abdicación y el destierro de Iturbide el 20 de marzo de 1823, quedando el país al borde de la desintegración. Caído el imperio, los criterios se unificaron respecto a la forma de gobierno republicano; pero se dividieron en cuanto a la estructura unitaria o federal.

Reemplazado por provincias autónomas que se autogobernaban, el gobierno central había dejado de existir desde los últimos días de la Colonia. Con la independencia, el jefe político se había convertido en Poder Ejecutivo, y la diputación provincial en Poder Legislativo, que iban organizando las provincias que para fines de 1823 habían aumentado a veintitrés. Por las condiciones geográficas, el gobierno virreinal nunca había podido ejercer todo su poder, pero sí el suficiente para que todas las provincias estuvieran ansiosas de sacudirse el poder central, si bien reconocían la necesidad de tomar decisiones conjuntas en los asuntos de interés nacional, siempre que no interfirieran con la soberanía de cada una de ellas.

El 31 de enero de 1824 se firmó la primera Constitución del México independiente —más un manifiesto ideológico que un conjunto pragmático de principios— estableciendo una Federación integrada por estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente correspondía a su administración y gobierno interior; señalando como máxima autoridad del gobierno federal al Poder Legislativo, impedido de ejercer su supremacía por las condiciones geográficas, económicas y sociopolíticas del país, y por la debilidad del Poder Ejecutivo.

En 1832, Santa Anna fue electo presidente, y restablecida la paz se retiró a su hacienda de Manga del Clavo, y entró en funciones el vicepresidente Gómez Farías. El presidente regresó en 1834, y en 1835 promulgó el Plan de Toluca, que estableció la República Central. La Asamblea Constituyente por él convocada expidió el 15 de diciembre de 1815 las Bases Consti-

tucionales, que aunadas a las seis leyes del año siguiente fueron conocidas como la Constitución de las Siete Leyes, conforme a la cual los estados pasaron a ser departamentos, y los gobernadores quedaron sujetos al Ejecutivo Supremo de la nación. En 1836, el general Santa Anna efectuó la campaña contra Tejas, y tomado prisionero compró su libertad reconociendo la independencia de ese territorio. Desprestigiado por esta acción perdió el poder.

En 1839, Santa Anna fue nombrado presidente provisional. De nuevo en la presidencia en 1841, el 10 de diciembre convocó a una nueva Asamblea Constituyente, en la que se presentaron dos proyectos de Constitución: uno federal y otro centralista. Al negarse el Congreso de 1842 a subordinarse a sus planes, patrocinó una conspiración que terminó con la disolución de la Asamblea el 19 de diciembre de ese año. El vicepresidente nombró entonces una junta de notables para que redactara una nueva Constitución —centralista, desde luego—, que fue sancionada como ley suprema el 12 de junio de 1843 por el presidente Santa Anna, que fue desterrado cuando el gobierno cayó a finales de 1844.

Después de once años de frustrados intentos los federalistas recuperaron el poder; pero siendo Santa Anna el único capaz de movilizar a la población, en 1845 lo llamaron del destierro para que gobernara con la Constitución de 1824. En 1846 recayó el poder en el vicepresidente, para que el general organizara la defensa del país, víctima de la invasión estadounidense, durante la cual, dado el concepto de federalismo que imperaba en los estados, sólo siete de ellos contribuyeron a luchar contra el ejército invasor. Santa Anna volvió a hacerse cargo del Ejecutivo el 21 de marzo de 1847, y por el Tratado de la Villa de Guadalupe cedió a Estados Unidos dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, la mitad del territorio nacional.

A mediados de 1852 estalló un movimiento para desconocer al presidente Arista y llamar del destierro a Santa Anna para restablecer el orden y la paz y para cooperar al sostenimiento del sistema federal. Asumió la presidencia el 20 de abril de 1853, y el 22 dictó las Bases para la Administración de la República, concentrando el poder en sus manos; el 16 de diciembre de ese mismo año —en cuyas postrimerías había vendido a Estados Unidos un millón de kilómetros cuadrados del territorio nacional— se le reconocieron facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario.

El 1o. de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, que dio inicio al movimiento que lo derrocó en agosto de 1855, y en octubre de 1856 se convocó a un congreso extraordinario, que produjo la Constitución promulgada el 11 de marzo de 1857.

Desde la caída del Imperio de Iturbide hasta la expedición de la Constitución de 1857 —treinta y cuatro años— México había vivido tres repúblicas unitarias regidas por las Constituciones de 1836 y 1843, y por las Bases para la Administración de la República de 1853, así como dos repúblicas federales organizadas conforme a la Constitución de 1824. Y desde el Plan de Veracruz hasta el Plan de Ayutla, cubriendo treinta y uno de los primeros años del México independiente, Santa Anna —que en 1867 fracasó en su último intento por retomar el poder con el apoyo de los Estados Unidos— directa o indirectamente había regido el destino del país.

En cumplimiento del Plan de Tacubaya, a mediados de diciembre de 1857 los conservadores desconocieron la recién promulgada Constitución. Ante la defección de Comonfort, jefe del Ejecutivo, el vicepresidente Juárez asumió el cargo y declaró establecido el gobierno constitucional en Guanajuato —y subsecuentemente en otros estados leales— mientras que en la capital una junta de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente. Este enfrentamiento entre dos gobiernos se conoce como la Guerra de Reforma, que terminó el 1o. de enero de 1861 con el triunfo del partido liberal.

Como consecuencia de la invasión por tropas españolas e inglesas —diciembre de 1861 a marzo de 1862—, y particularmente francesas —diciembre de 1861 a finales de 1866—, que venían a poner al pueblo mexicano en condición de elegir un gobierno que asegurase la tranquilidad interior y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales —tan preocupadas las grandes potencias hoy como ayer por el bienestar de los países débiles—, una junta de notables constituida por doscientos quince conservadores convocados por el general Forey ofreció, con apoyo de Napoleón III, la Corona de México a Maximiliano de Habsburgo. Éste, demasiado liberal para complacer a los conservadores, rechazado por el patriotismo de la mayor parte de los mexicanos que seguía a Juárez, y privado del auxilio militar del emperador de Francia, encabezó de 1864 a 1867 un efímero imperio que terminó con su fusilamiento el 19 de junio del último año citado. El 15 de julio, Juárez, que había mantenido el gobierno legítimo, regresó a la capital del país.

Durante el decenio siguiente, para permitirle al gobierno sofocar las asonadas que en todo el territorio intentaban los caciques y los generales deseosos de más poder, las garantías constitucionales estuvieron suspendidas durante varios periodos, que sumados representaron cuarenta y nueve meses, en los cuales el presidente gobernó con facultades extraordinarias, lo que llevó al fortalecimiento del Ejecutivo Federal.

A raíz de que Lerdo de Tejada fue reelecto para el periodo de 1876-1880, el general Porfirio Díaz inició un movimiento antirreeleccionista, y el 28 de noviembre de 1876 se autonombró jefe del Poder Ejecutivo de la República, cargo que salvo por el periodo transcurrido de 1880 a 1884 —en el que sin embargo ejerció el poder— detentó hasta su derrocamiento el 11 de abril de 1911.

Elegido Madero presidente constitucional, gobernó hasta su asesinato en febrero de 1913 y fue sucedido por Huerta, obligado a dimitir en julio de 1914. Siguió un periodo de luchas entre las distintas facciones, que terminó en 1916 con el reconocimiento del gobierno de Carranza; pero el movimiento zapatista continuó hasta la muerte de su líder en 1919, y la agitación fue mantenida por la rebelión de Agua Prieta, ocurrida entre 1919 y 1920, año en el que fue asesinado Carranza. Su sucesor, Obregón, ocupó la presidencia de 1921 a 1924.

Entre 1923 y 1924 se dio una fuerte pugna por el poder entre De la Huerta, Obregón y Calles. Este último tomó posesión como presidente en 1925 para el periodo que concluyó en 1928, y bajo su régimen, en 1926 se inició la Guerra Cristera. Como parte de la acción de ésta, Obregón, presidente electo, fue asesinado en 1928, por lo que el Congreso de la Unión nombró presidente provisional a Portes Gil para cubrir el periodo entre ese año y 1930. Durante su mandato, en 1929, se puso fin al conflicto religioso.

Independientemente de quién ocupara la presidencia, el ex presidente Calles continuó siendo el Jefe Máximo. La designación de quién había de suceder a Portes Gil recayó en Pascual Ortiz Rubio. Al frente de un grupo de generales que proclamó el Plan de Hermosillo, el general Escobar se levantó en armas el 3 de marzo de 1929 acusando a Calles de pretender perpetuarse en el poder aparentando respetar la no reelección, y acusándolo del asesinato de Obregón. En los años siguientes a este movimiento por primera vez desde la Independencia la lucha por el poder fue incruenta, limitada a maniobras políticas.

Ortiz Rubio entró en conflicto con Calles, por lo que el 2 de septiembre de 1932 renunció a la presidencia, en la que fue sustituido por el general Abelardo Rodríguez. Éste, por órdenes de Calles, preparó en 1933 una plataforma política —el Plan Sexenal— a la que su sucesor tendría que sujetarse.

En su campaña electoral, Cárdenas, candidato del partido oficial, se ciñó a los lineamientos del plan, y ya elegido tuvo que aceptar un gabinete en el que predominaban los callistas, que asimismo dominaban en el Congreso y en los gobiernos estatales. A pesar de esto, empezó a tomar medidas que contravenían las directrices callistas: a alentar a los grupos obreros en proceso de reorganización, a hacer uso extensivo del derecho de huelga y a fomentar la organización de grupos campesinos, amén de colocar generales leales en posiciones estratégicas. Apoyado en estas fuerzas, en junio de 1935, a raíz de una declaración de Calles criticando el maratón de radicalismo atribuible a las ambiciones desmesuradas de los líderes obreros, lo forzó a exiliarse en Estados Unidos. El Jefe Máximo regresó en septiembre, pero sólo para ser consignado ante la Procuraduría por estar preparando un movimiento armado y ser expulsado definitivamente en abril de 1936. Al terminar con la fuerza oculta tras la autoridad aparente, se dio fin a la dualidad de centros de poder existentes desde 1929, y el presidente se convirtió en el eje del proceso político.

Si se exceptúa que el general Cedillo, cacique potosino, logró que el Congreso local desconociera el 15 de mayo de 1938 al gobierno federal —movimiento que en pocas semanas y casi sin violencia fue neutralizado y su cabeza muerta a principios de 1939 al resistirse a las fuerzas federales que lo buscaban— la de Escobar fue la última revuelta militar, y su derrota el golpe mortal contra el caudillismo, que Almazán, candidato en las elecciones de 1940 por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional —por él creado en rebeldía contra Cárdenas y el partido oficial— intentó infructuosamente resucitar, alegando que fraudulentamente le habían arrebatado el triunfo. Circularon rumores de una rebelión, pero el líder se refugió en La Habana y todo se redujo a unas cuantas acciones de pequeñas bandas armadas, especialmente en el norte del país.

Si se observa, fuera de los treinta y cinco años de la dictadura de Díaz, desde la iniciación de la lucha por la independencia en 1810 hasta el fin de la Guerra Cristera en 1929, el país no conoció la paz; y una vez apaciguado, hasta 1940 se dio una intensa lucha por el poder político. Adver-

sas condiciones para que el gobierno federal se ocupara en intervenir en los sistemas fiscales locales, o hubiera podido hacerlo de haber tenido esa intención.

*b. Génesis y evolución del sistema político mexicano*¹²²

Excepto por el interludio del Imperio de Maximiliano, el pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal no se ha discutido desde que en el Congreso Constituyente que redactó la Constitución de 1857 tanto liberales como conservadores aceptaron el federalismo como la única solución posible para pacificar el país. La idea ni siquiera fue tema de debate en el Constituyente reunido en 1916 al término la Revolución de 1910, que tomó como base la Constitución anterior. Constan en el *Diario de los Debates* las encarnizadas discusiones a que dieron lugar los artículos —especialmente el 27 y el 123— que se relacionan con los postulados sociales y políticos defendidos por el movimiento armado. Los preceptos no vinculados con ellos pasaron sin polémica, repitiendo los conceptos de la Constitución de 1857 —fue lo que sucedió con las disposiciones en materia hacendaria, aunque posteriormente han venido siendo objeto de múltiples reformas—. Pero la realidad sociopolítica del federalismo en México es que lo que realmente se ha vivido es no un sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras.¹²³

La Constitución establece un régimen de coordinación de funciones y de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero otorga las mayores y más importantes atribuciones al Ejecutivo Federal,¹²⁴ que es el órgano predominante del Estado: el que designa a los altos funcionarios y el que determina en forma preponderante el estilo de gobierno durante su sexenio, orientándolo entre el apoyo a las clases populares o a la burguesía.

El presidente tiene a su cargo la regulación económica: fija el derrotero de las políticas agraria, internacional, laboral, de seguridad social, educativa, minera, petrolera, y de electrificación; así como de las políti-

¹²² El Colegio de México, *op. cit.*, nota 121, pp 1185-1271; entrevista de R. Hernández L. a Pablo González Casanova, *Excélsior*, 4 de julio de 1988, p. 41A; datos oficiales de las elecciones, análisis y comentarios a ellos publicados en *Excélsior*, 21 de julio del mismo año, pp. 1, 3, 5, 8 y 9 F; 8 de agosto, p. 36 A; 10 de agosto p. 11 y A; de agosto, p. 24 A; *Proceso*, núm. 618, 5 de septiembre de 1988, pp. 23 y 24.

¹²³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 17, p. 250.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 242-304.

cas hacendaria, monetaria y crediticia —en esta materia presenta el proyecto de la ley de ingresos, del presupuesto de egresos y de todas las leyes tributarias federales, por lo que rije la política fiscal del país—; y es jefe del ejército. Los únicos topes a la autoridad del presidente son el no poder reelegirse, los grupos de presión interna, las circunstancias de carácter internacional, y el Poder Judicial federal.

Uno de los últimos actos de la gestión presidencial de Calles fue crear en 1928 un partido que agrupó a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante: el Partido Nacional Revolucionario. Esta alianza de todos los sectores revolucionarios, que se fijó como meta realizar los postulados de la Revolución, representó un paso importante en el proceso de centralización. Sin embargo, hubo de respetarse el poder de los caudillos y caciques locales, por lo que la membresía fue doble: del partido regional y del nacional, pero con el tiempo los partidos estatales desaparecieron. En 1936 se incorporó a dicho partido el sector obrero, que al ser eliminado Calles pasó de ser un instrumento restrictivo de la fuerza de éste, a ser un cimiento importante del poder del presidente.

Con base en los sectores en los que apoyaba su política: el obrero, el campesino, el popular, y para neutralizar la corriente anticardenista que se gestaba en el ejército, el militar —que concluido el cardenismo y superadas las posibilidades de un levantamiento castrense dejó de existir—, Cárdenas instituyó en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana. Su creación fue otro avance en la supresión de los caciques locales y en el reforzamiento del predominio del poder presidencial, porque al organizar el nombramiento de candidatos por sectores desligó el proceso político del factor territorial, y por ende menoscabó la ascendencia de los déspotas regionales en el partido.

De hecho, el presidente tuvo el mando efectivo del partido político oficial —desde 1946 denominado Partido Revolucionario Institucional—, que hasta 1999 gobernó al país, del cual nombraba y removía al presidente del Comité Ejecutivo Nacional; también señalaba al candidato a la sucesión presidencial, y a los candidatos a las gubernaturas de las entidades federativas que había de presentar su partido, que hasta ese año nunca perdió un proceso para elegir presidente, y que por primera vez en 1989 fue vencido en un proceso para elegir gobernador.¹²⁵

¹²⁵ En este año logró la gubernatura de Baja California el candidato presentado por el Partido de Acción Nacional.

A raíz de las elecciones de 1988 —efectuadas durante la peor crisis económica sufrida por el país en los últimos sesenta años— se puso de manifiesto una nueva correlación de fuerzas políticas, y se produjo la fractura de las estructuras tradicionales del gobierno. De acuerdo con los resultados de la votación, donde la agricultura dependía más del riego, la captación bancaria era más elevada, la mayor industrialización iba acompañada de una cobertura más amplia de la seguridad social, y eran más reducidas la marginación social y el analfabetismo, había una clara tendencia a que la clase media fuera más abundante, más fuerte económicamente, y con mayor influencia social, ideológica y política. Ahí el Partido de Acción Nacional —el partido mayoritario de la derecha— era más vigoroso.

Donde la marginación social era grande y había un alto nivel de analfabetismo, pero estos factores se combinaban con una mayor tasa de crecimiento o con una elevada inversión pública federal por habitante —o con ambas circunstancias—, propendía a imperar el Partido Revolucionario Institucional, el partido que hasta 1999 estuvo en el poder. Y tendía a dominar el Frente Democrático Nacional —el partido mayoritario de izquierda, ligado a los sectores populares— en las áreas obreras, pues era en las zonas altamente industrializadas —sobre todo en las que producían para el mercado interno— en donde la caída de los salarios reales se sufría con más intensidad, con el consiguiente rechazo de la clase trabajadora al manejo que de la crisis había hecho el gobierno. Por la misma razón, atraía este partido al segmento de la clase media al que la crisis había arrastrado o al menos aproximado al nivel económico del proletariado.

Lo anterior demuestra que la nación es cada vez menos homogénea, que cada región del país, estado, ciudad y zona va definiendo un tipo especial de economía, sociedad, cultura e identidad política, y por consiguiente planteado problemas disímiles que requieren soluciones heterogéneas. De aquí que el PAN fuera más favorecido en las circunscripciones más estables, que en las que experimentaban crecimiento y en las que la crisis había sido menos severa ganara por mayor margen el PRI, y que en las que la crisis había sido más grave tuviera más adeptos el FDN.

De acuerdo con estas características, las entidades decisivas en cuanto a los resultados alcanzados por la oposición respecto a la elección de presidente en 1998 fueron sosteniendo a ambas tendencias, Jalisco, Pue-

bla, y las dos entidades más industrializadas y con mayor electorado, el Distrito Federal —donde sólo el 27% prefirió al PRI— y el Estado de México; apoyando en particular al FDN, Guerrero, Oaxaca, Michoacán —le dio el 64% de sus votos—, y Veracruz; y patrocinando especialmente al PAN, Nuevo León, Chihuahua —con el 38% de sus sufragios—, Sinaloa y Guanajuato.

Así y todo ganó el PRI en veintisiete de las treinta y dos entidades, y el FDN sólo en cinco: Baja California, México, Michoacán, Morelos y el Distrito Federal. El PAN no triunfó en ninguna, pero obtuvo entre el 20% y el 38% de los sufragios en once entidades: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán. Atendiendo a las regiones en que se divide el país, el FDN venció en el Valle de México, y en las restantes el PRI, por amplio margen en la región sur, y sobre todo en la sureste y en la norte; por escasa diferencia en la centro y particularmente en la occidente, y por moderada ventaja en la golfo y en la noroeste.

Fue en el campo donde el PRI tuvo una mayor influencia —de los votos rurales le correspondió el 68%, al FDN el 22% y al PAN el 10%—. Aunque el PRI obtuvo el triunfo en cuarenta y cuatro de las setenta y ocho ciudades más grandes del país, fue por menor margen —sólo el 42% de la votación—, en tanto que el FDN ganó en dieciocho, y el PAN en seis —con el 37% y el 22% de los sufragios, respectivamente—.

Aunque enérgicamente impugnada por la oposición, por un margen escasísimo —50.36% de la votación— a nivel nacional la victoria correspondió una vez más al candidato a la presidencia presentado por el PRI, en tanto que el del FDN atrajo al 31.5% de los electores y el del PAN al 17%. Los restantes partidos de oposición se repartieron el 1.5% de los sufragios. Asimismo, sólo el 52% de las diputaciones correspondió al PRI. Este resultado era un claro indicio del descontento general respecto a la política económica seguida por el gobierno.

El sueño largamente acariciado de un equilibrio de poderes —con un Congreso más representativo y con mayores facultades, y concomitantemente un presidente menos fuerte—, de soberanía de los estados, y de autonomía municipal, cobra fuerza como bandera de cada partido de oposición que persigue —cuando menos hasta su triunfo— la eliminación de la perpetuación de un partido en el poder, y un sistema político no presidencialista.

c. Vínculos entre las entidades federadas y el gobierno federal

Desde el momento en el que se estableció el régimen federal las entidades federadas se enfrentaron, además de a su debilidad económica, a la preeminencia del poder presidencial; pero debe considerarse que la situación del país durante el periodo transcurrido desde el triunfo indisputado del federalismo hasta la cuarta década posterior a la Revolución que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917 no permitió a la Federación ejercer siquiera el poder que constitucionalmente le pertenecía. Por una parte, el hecho de que hasta 1929 se sucedieron brotes armados y hasta 1939 una rabiosa lucha incruenta por el poder, y por la otra la deficiencia de las vías de comunicación, impidieron que se diera fin a las trabas al comercio establecidas por los estados, a pesar de que la Constitución prohíbe a aquéllos aplicarlas y responsabiliza a la Federación de su erradicación.

Una vez afianzada la paz e iniciado el desarrollo económico, por motivos políticos la Federación se abstuvo de ejercer una presión determinante sobre los estados, por lo que los impuestos alcabalariorios fueron siendo abrogados tan paulatinamente que las últimas manifestaciones desaparecieron hasta principios de la década de los ochenta.¹²⁶ También, a pesar de que entre las facultades exclusivas de la Federación se encuentra legislar—lo que puede interpretarse como potestad para establecer impuestos—sobre el comercio y los sorteos, los estados libremente han venido gravando estas materias.

Si la Federación no ha querido—o no ha podido—ejercer las facultades que la Constitución le concede, es difícil que haya sido capaz de coartar las prerrogativas locales para establecer sanos sistemas fiscales dentro de los límites fijados por dicha ley fundamental. Tuvieron que darse, además de la preeminencia del poder federal, otras circunstancias.

d. Relaciones interestatales

Por lo que respecta a las relaciones interestatales, desde la instauración del régimen federal existió una rivalidad en materia tributaria que

¹²⁶ Miguel Calzado, María Jesús de, *Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-1987)*, Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas, documento interno de la Secretaría de Hacienda, 1987, pp. 25 y 26.

fue manejada en forma irracional, primero con tasas diferenciales por razón del origen de los productos y trabas a la circulación y distribución en el territorio de cada circunscripción de mercaderías provenientes de otras entidades; después, también abatiendo sus recursos con estímulos fiscales para competir por atraer a los posibles inversionistas.

Tomando en consideración los diversos factores que determinan la localización de las industrias —abundancia de agua, servicio de energía eléctrica, proximidad de las materias primas necesarias para la producción, posibilidad de encontrar mano de obra suficiente, acceso a los centros de consumo, seguridad— es imposible determinar con exactitud la efectividad que tienen las exenciones fiscales para atraerlas. Sin embargo, siendo los factores mencionados esenciales, no así los fiscales —a menos que la aplicación de un impuesto específico sea el obstáculo comprobado para su establecimiento, caso en el que su remoción está indicada— y teniendo además los tributos municipales y estatales poca significación en el total de gravámenes por ser relativamente bajos y deducibles para efectos del impuesto federal sobre la renta —por lo que al menos parcialmente son absorbidos por el fisco federal—, la repercusión de la aplicación o exención de tales cargas fiscales debe ser mínima.

Por otra parte, como todos los estados reaccionaron concediendo los mismos estímulos, éstos perdieron cualquier efecto favorable que hubieran podido producir, persistiendo únicamente las desventajas que su utilización entraña: pérdida de recaudación y menor eficiencia en los servicios proporcionados por el estado; o para no disminuir éstos, distorsión del sistema fiscal con incrementos a los gravámenes de los contribuyentes no favorecidos con las exenciones, o aumentos en los impuestos de índole distinta a los suspendidos; o una combinación de ambas inconveniencias.

e. Particularidades internas de cada estado

Las dificultades administrativas derivadas de la mecánica de los impuestos pudieron paliarse fijando tributos estatales sobre la misma base determinada para efectos del gravamen federal, o señalando tasas locales adicionales a las federales calculadas sobre la misma base de ésta. Ambos sistemas eran conocidos por las autoridades de las entidades federativas, pues era el procedimiento que algunas empleaban respecto a sus propios tributos para establecer los impuestos de sus municipios.

a') Deficiente capacidad de administración tributaria

Como se mencionó con anterioridad, todos los estados incluyeron en sus sistemas fiscales numerosos impuestos al consumo —entre ellos el gravamen general a las ventas—, el impuesto predial, y algunas modalidades del impuesto sobre la renta. La deficiencia en la recaudación no se debió a la carencia de fuentes de recaudación, sino a las bajas tasas fijadas, las reducidas bases gravables determinadas por las autoridades fiscales para efectos del impuesto predial —susceptible de producir una alta cobranza si es correctamente aplicado—, y al defectuoso control de los contribuyentes.

La actuación de los representantes estatales —o de sus asesores— en las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947 deja claro que la ignorancia de las autoridades no fue determinante en la deficiencia administrativa. Pudo ser que en las décadas inmediatamente posteriores a la Revolución no todos los estados contaran con personal competente y que en ninguno —ni siquiera en el gobierno federal— lo hubiera en número suficiente; pero sí había personas preparadas que hubieran podido capacitar a un conjunto cada vez mayor de funcionarios y empleados hábiles; y del mismo modo que la administración federal —integrada con personal originario de las diversas entidades federales— fue perfeccionando sus técnicas, debió mejorar la gestión de las administraciones locales.

Al menos en parte, la deficiencia administrativa puede deberse a que lo exiguo y mal administrado de los impuestos puede manipularse como un incentivo para atraer posibles contribuyentes, con las desventajas ya apuntadas respecto a los estímulos fiscales mal entendidos.

b') Presiones políticas internas

Posiblemente la defectuosa administración también se explique en parte porque a nivel estatal se repite el mismo esquema que se da a nivel nacional: el gobernador es el poder preponderante¹²⁷ en cada estado, y el poder económico y político tiende a concentrarse en la capital de la entidad, lo que origina dentro de cada jurisdicción un desequilibrio financiero entre el municipio al que corresponde la capital y el resto de ellos. Y a

¹²⁷ Carpizo, *op. cit.*, nota 17, p. 250.

nivel de la subdivisión política básica el presidente municipal es la autoridad predominante, y en la cabecera municipal se acumula, por insignificante que pueda ser, el poder económico y político de la demarcación.

Es factible que por lo relativamente reducido de ambas jurisdicciones y por lo cerrado de los núcleos de fuerza, los ejecutivos de ambos niveles de gobierno hayan venido siendo expuestos a fuertes presiones por parte de los grupos de poder y de las personas influyentes de su circunscripción para mantener la ineficiencia de la administración tributaria.

Por desagradable que resulte, pagarlos no es la única inconveniencia que producen los impuestos. Adecuadamente administrados, permiten saber quién posee qué y a qué uso lo destina; quién comercia con quién, y cuál es el objeto de las transacciones; quién tiene un nivel de vida superior a los recursos manifestados, y en este caso posibilitan la investigación de las fuentes de ingresos que hacen posible las erogaciones realizadas en exceso de las entradas conocidas.

Sobreviviendo a la época prehispánica y a la Colonia, en la década de los veinte los caciques¹²⁸ de los pueblos —los mismos del porfiriato o los nuevos hombres de la Revolución que los habían sustituido en las mismas funciones— dominaban todo el panorama nacional. Incluso a principios de los treinta su poderío era todavía enorme. Paulatinamente, en los siguientes treinta años —hasta 1966 con la pérdida del poder de uno de los últimos supérstites del caciquismo estatal— el cacicazgo regional fue desapareciendo, o por lo menos disipándose su influencia decisiva en la política de los estados y en la nacional. La disminución de su poder dependió sobre todo del progreso del país; de la expansión de los caminos; del desarrollo económico, y del aumento de poder de las asociaciones de comerciantes e industriales, que fueron limitando el dominio total y cerrado que el cacique ejercía en su territorio, sustituyéndolo como fuerza de presión. Pero el caciquismo no ha sido totalmente erradicado, ya que frecuentemente aparecen en la prensa¹²⁹ artículos que denuncian que los estados son botín de caciques, y que señalan como la principal tarea de las autoridades anular su influencia, que les permite hacer abortar proyectos de interés público.

¹²⁸ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 4a. ed., México, Era, 1971, pp. 45-66.

¹²⁹ Raviezé, Manuel A., entrevistado por Joaquín Paredes, *Excélsior*, 21 de marzo de 1986, primera plana.

III. CONCOMITANCIA ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE SUFRAGAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA FACULTAD DE RECAUDAR IMPUESTOS

Actuando unas sobre otras, e impulsando unas a otras, las restricciones jurídicas y las dificultades derivadas de la mecánica de los impuestos, por una parte, y por la otra las condiciones económicas y sociopolíticas bajo las que ha evolucionado el país, produjeron un esquema financiero en el que la Federación casi monopolizó los ingresos y asimismo concertó la prestación de casi todos los servicios —aun los más elementales— que las entidades deben proporcionar.

La situación puede plantearse desde la perspectiva de que la prepotencia de la Federación anuló la acción de las entidades; pero también desde el punto de vista contrario, considerando de acuerdo con las circunstancias anteriormente analizadas, que ante la ausencia de actividad de los estados tratándose de servicios que no pueden dejar de prestarse y respecto a los cuales el gobierno debe garantizar un nivel mínimo a todos los habitantes del país, la Federación tuvo que hacerse cargo de ellos, y el nivel de gobierno que se responsabiliza de la prestación del servicio tiene derecho al ingreso necesario para poder sufragarla.

IV. DESARROLLO DEL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL

Partiendo de preceptos constitucionales¹³⁰ que establecen la concurrencia fiscal entre la Federación y los estados si se acepta la interpretación de la Suprema Corte —y si no se admite su razonamiento, arrancando de normas que prescriben la delimitación de funciones, convertida en concurrencia por dicho tribunal—, el federalismo fiscal mexicano, encuadrado en el marco de la colaboración intergubernamental que ha venido perfeccionándose hasta llegar al Sistema Nacional de Planeación

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73, fracciones XXIX y 124. El término “concurrencia” es utilizado tanto en las leyes como en la literatura originada en la Secretaría de Hacienda y en las sentencias de la Suprema Corte; empero, Carpizo —*op. cit.*, nota 17, pp. 253-255— sostiene que no se trata de facultades concurrentes, que son las que no estando atribuidas exclusivamente a la Federación ni prohibidas a los estados pueden ser ejercidas por éstos si aquélla se abstiene de hacerlo, pero respecto a las cuales la actividad del Congreso Federal deroga a las leyes locales. A su juicio, las facultades tributarias en discusión son coincidentes, es decir, que por disposición constitucional tanto la Federación como las entidades pueden ejercerlas.

Democrática, ha seguido un proceso evolutivo que ha desembocado en la integración tributaria.

1. *Convenios Únicos de Coordinación y Convenios Únicos de Desarrollo*¹³¹

Para fortalecer la modernización del sistema federal e impulsar la planeación para la evolución armónica de todas las regiones del país, entre la Federación y los estados han venido celebrándose convenios únicos de coordinación, primero, y después convenios únicos de desarrollo, con el fin de conjuntar y articular los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal y de las distintas autoridades estatales, hasta entonces dispersos en gran número de acuerdos diferentes celebrados en épocas diversas respecto a numerosas cuestiones.

Al dar las bases para la coparticipación de los tres niveles de gobierno en la planeación, y establecer además los principios para la coordinación intergubernamental y para la creación de un sistema nacional de planeación, los convenios únicos de coordinación firmados desde 1977 fueron la raíz de éste.

A partir de 1981 el marco normativo para la operación del modelo de desarrollo compartido lo proporcionó el Convenio Único de Desarrollo —que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional—, que abarcó, como su antecesor, tanto la armonización de acciones en materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados como la de aquellas de interés común. La mencionada integración requiere de la coparticipación y de la corresponsabilidad en las tareas de

¹³¹ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1976.

Convenios Únicos de Coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal con los gobiernos de Quintana Roo y de Nuevo León, *Diario Oficial de Quintana Roo*, 15 de enero de 1977, y de Nuevo León, del 11 de septiembre de 1980, respectivamente; Convenios Únicos de Desarrollo suscritos por el Ejecutivo Federal y los gobiernos de Baja California y Veracruz, *Diario Oficial del Estado de Baja California* del 7 de abril de 1983, y *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1984. El texto de los convenios celebrados con cada uno de los estados era idéntico en todos los casos, la aplicación específica a proyectos particulares en cada uno de ellos se hacía a través de anexos técnicos.

desarrollo, y para que cada una de las partes implicadas —Federación y estados— contara con la capacidad para cumplir su cometido, era necesario previamente vigorizar a cada una de las entidades que forman la unidad nacional.

Por eso el citado convenio incluyó medidas para el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales, consistentes en programas de inversión descentralizada para la transferencia de fondos a los gobiernos locales —bien fuera por transmisión de numerario que el Ejecutivo federal hiciera a los gobiernos de los estados, por aplicación directa de capital que realizara aquél con cargo a los recursos previstos en sus programas, o por encargo de la administración pública federal a los gobiernos estatales y municipales—, así como esquemas, mecanismos y procedimientos para la acción coordinada de las dependencias federales y de las autoridades locales para la realización de proyectos para el desarrollo de regiones, sectores o productos que los gobiernos locales —merced al mayor conocimiento de los problemas económicos y sociales de sus respectivas circunscripciones y del sentir de sus gobernados— consideraran medulares, haciendo así que a la vez que impulsaban el desarrollo local, las entidades participaran en la ejecución directa de los programas del gobierno federal para el logro de propósitos nacionales.

Conforme a los convenios únicos de desarrollo celebrados en 1983, la colaboración de los dos niveles de gobierno se concretó en la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico, que comprendieron, por una parte, las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de facultades del Ejecutivo local, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización, por implicar materias concurrentes o de interés común. Los proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales fueron los programas de desarrollo estatal, y los derivados de las atribuciones federales fueron los programas estatales de inversión, los programas integrales de desarrollo rural, los programas de inversión federal y los programas sectoriales concertados.

Los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecutados por los estados por encargo del gobierno federal, de organismos federales descentralizados o de empresas en las que la Federación tenía parte, y realizados total o parcialmente con numerario proveniente del presupuesto de egresos de la Federación, fueron financiados —desde la vigencia del Convenio Úni-

co de Coordinación de 1977— con transferencias de capital a los gobiernos estatales, o mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal y dichos entes públicos federales realizaban con cargo a los presupuestos previstos en sus programas.

La administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos realizados o suministrados con fondos transferidos por la Federación a los estados conforme a lo establecido en los programas estatales de inversión, en los programas integrales de desarrollo rural y en los programas de inversión federal, quedaba bajo responsabilidad de los Ejecutivos estatales.

A. Proyectos derivados de atribuciones federales

a. Programas estatales de inversión

Previendo la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, e integrando acciones de los dos niveles de gobierno, los programas estatales de inversión —constituidos por acciones de inversión y gasto federal descentralizadas al Ejecutivo estatal— eran realizados bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos programas.

Estos esquemas existían desde el Convenio de Desarrollo celebrado en 1980 —al que se incorporaban como anexos técnicos que se formulaban anualmente—, y coincidían con los planes específicos de desarrollo contenidos en el Convenio Único de Coordinación firmado en 1977, que enumeraba la introducción de agua potable y de alcantarillado rural; mejoras en las viviendas y espacios públicos; construcción y rehabilitación de viviendas populares; establecimiento de casas de cultura e instalaciones deportivas; construcción de caminos de mano de obra y de caminos vecinales, así como de carreteras estatales, urbanas y de aeropuertos; construcción y reparación de planteles, de centros asistenciales y de casas de salud, y los demás que se pactaran. En el convenio de 1980 se añadieron la realización de obras en las cabeceras municipales, la edificación y readaptación de cárceles y penitenciarías, y la realización de estudios de preinversión.

Desde el Convenio Único de Coordinación de 1977 se pactó que conforme se conviniera con los estados, el gobierno federal podía transferir a

las autoridades locales la ejecución directa de esas obras y la prestación de los servicios públicos con ellas relacionados. Al efecto, los titulares de las secretarías a las que atañían las distintas materias debían presentar a la aprobación del presidente un plan para trasladar esas funciones —considerando los fondos presupuestales y los recursos técnicos que correspondían a dichos programas— para que la construcción de las obras y la prestación de los servicios quedaran a cargo totalmente de los gobiernos estatales. De común acuerdo con la Secretaría de la Presidencia dichas dependencias debían establecer los mecanismos presupuestales de traspaso de fondos a las administraciones locales.

Asimismo, podían trasladarse a los gobiernos estatales las funciones realizadas por los organismos federales descentralizados y los patronatos creados por actos administrativos de la Federación que tuvieran un interés fundamentalmente local, estuvieran directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social de los estados y operaran en ámbitos de acción limitados a una entidad federativa, así como la participación federal en empresas estatales que tuvieran esas características. Correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional presentar al presidente la proposición sobre las funciones de los entes que debían ser transmitidos y sobre la participación federal que debía ser transferida.

Anexo a cada convenio se presentaban dos documentos respecto a los programas específicos de desarrollo que con cada entidad se acordaban. En uno se señalaba el destino de la inversión aprobada en cada uno de los programas: por lo que respecta a la realización de obras, el estado debía tomar en cuenta las características técnicas, los costos máximos y los procedimientos de construcción, así como las normas de calidad asentadas en los documentos reglamentarios de las dependencias federales responsables. En el otro instrumento se contenía la estructura financiera de los multicitados programas, consignando las cantidades asignadas a cada uno y precisando si era financiado totalmente por la Federación o por ambos niveles de gobierno, y la proporción en la que lo hacía cada uno.

b. Programas de inversión federal y programas integrales de desarrollo rural

Tenían por objeto los primeros estudiar y promover la atención eficaz a las zonas deprimidas y a los grupos marginados, y consistían los segundos en proyectos de inversión federal y ejecución descentralizada para promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales conforme a las

normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

c. Programas sectoriales concertados

Los programas sectoriales concertados, que integraban acciones de los dos niveles de gobierno, existían desde el Convenio Único de Coordinación de 1980. Dichos programas incluían —bajo la modalidad de convenios de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales— compromisos específicos derivados de las atribuciones correspondientes a cada uno de los sectores de la administración pública federal que coincidían o se completaban con facultades similares de los mismos sectores de la administración estatal.

De común acuerdo se establecían los mecanismos de coordinación y asignación de recursos para asegurar su adecuada ejecución, así como las normas respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios, previéndose —desde 1983— la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado.

d. Apoyos financieros adicionales

Para fomentar el desarrollo socioeconómico y para reducir eventuales insuficiencias en la cobertura del gasto corriente estatal y municipal, se previó en el Convenio Único de Desarrollo de 1983, además de los programas mencionados, la transferencia de recursos federales complementarios a los estados, con base en el análisis de la situación que guardaran las finanzas de cada uno de ellos, y considerando además el impacto que en ellas produjeran las participaciones estatales en impuestos federales.

B. *Proyectos emanados de las facultades de los Ejecutivos locales*

a. Programas de desarrollo estatal

Con objeto de efectuar acciones dentro del ámbito de competencia del ejecutivo local, pero cuya realización precisaba de la coordinación con su homólogo federal, bajo la figura de acuerdos de coordinación eran concertados programas de desarrollo estatal —existentes desde el Convenio de 1977—, que integraban acciones y recursos de los sectores público, social y privado bajo la forma de proyectos prioritarios de desarrollo

estatal, para impulsar, mediante éstos, el progreso de las regiones y de los sectores según su potencial de crecimiento, y sus condiciones para la fabricación o cultivo de productos específicos. En dichos planes, formulados por los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto —por conducto de la cual el gobierno estatal los proponía al gobierno federal— se especificaban los objetivos perseguidos, las acciones para alcanzarlos, los recursos necesarios y la forma de financiamiento, así como los beneficios que procurarían. De común acuerdo entre ambos niveles de gobierno se establecían los mecanismos de coordinación y asignación de recursos para asegurar su adecuada ejecución.

Para que la Secretaría de Programación —originalmente la de la Presidencia— considerara los propósitos de desarrollo estatal al formular los planes nacionales y los programas de inversión y gasto del gobierno federal, las distintas secretarías a las que correspondía la materia de los proyectos presentados por los estados debían evaluarlos y rendir a dicha autoridad un informe sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de las necesidades nacionales, así como sobre el concomitante monto de los fondos que con cargo al presupuesto de egresos federales requerían.

La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas podían realizarse con dinero proveniente de los presupuestos de egresos de la Federación y del estado, con los empréstitos que otorgaran a éste las instituciones nacionales de crédito y los fondos permanentes de fomento económico constituidos por el gobierno federal, y con aportaciones en efectivo o en especie que hicieran los sectores social y privado.

Las entidades del sector público federal debían prestar la asistencia técnica que solicitaran los gobiernos de los estados para asumir la responsabilidad de la coordinación o de la ejecución de los programas específicos de desarrollo que se concertaran. Tanto respecto a la verificación de las obras como al suministro de los servicios, podía acordarse —se señalaba así desde el Convenio Único de Coordinación de 1977— que el estado aprovecharía los recursos humanos y técnicos destinados por la Federación a la realización o prestación de los mismos; que cuando lo solicitara el estado, las dependencias federales proporcionarían asistencia técnica y apoyo material, y que los recursos materiales de las dependencias federales suscepti-

bles de aprovechamiento por parte de la administración de la entidad se incorporarían al gobierno del estado para fortalecer la capacidad estatal para el cumplimiento de las obras y el abastecimiento de los servicios.

C. Programas de desarrollo regional

A partir del Convenio Único de Desarrollo firmado en 1984, la modalidad programática básica pasó a quedar constituida por los programas de desarrollo regional, en los que se integraron proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social y de coordinación especial.

Comprendían dichos programas, por una parte, las acciones de inversión y de gasto federal descentralizadas a los ejecutivos estatales; y por la otra, tanto las acciones derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que componen los sectores de la administración pública federal, pero cuya ejecución precisaba de la coordinación con el Ejecutivo del estado, como las que dentro del ámbito de competencia de los Ejecutivos estatales requerían para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Federal.

Las obras en proceso dentro de los programas estatales de inversión, de los programas de inversión federal y de los programas integrales para el desarrollo rural, pasaron a ser consideradas en los programas de nomenclatura y características similares comprendidos en los programas de desarrollo regional.

Los programas prioritarios no comprendidos en los anteriores quedaron incluidos en los programas de coordinación especial, derivados éstos de atribuciones correspondientes a los Ejecutivos Federal y locales relacionadas con la promoción y apoyo a los planes y programas de desarrollo estatal, cuyo cumplimiento requería de la gestión coordinada. Mediante estos programas —independientes de los que comprendía la propuesta anual de inversión— se buscaba aprovechar en grado óptimo los recursos de ambos niveles de gobierno.

D. Propósito de la concertación de atribuciones federales y estatales

Como se ha observado, en los convenios analizados se planteaban dos finalidades diferentes: por una parte devolver funciones cuya ejecución era responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, pero que

ante la inactividad de éstas y por relacionarse con servicios que no podían dejar de proporcionarse, la Federación había venido prestando; por otra parte, compartir la resolución de cuestiones de interés común, y dar solución a los problemas originados por la densa imbricación de las actividades concurrentes de los dos niveles de gobierno, condición que en el desenvolvimiento propio de las funciones de las autoridades federales, estatales y municipales había venido siendo arreglada según las necesidades lo exigían y permitían, hasta que se hizo ineludible —y posible— la organización de esta interpolación horizontal y vertical de la actividad de las distintas jurisdicciones a través de la integración de funciones.

En el aspecto fiscal, en el Convenio de 1977 se incluyó el compromiso del Ejecutivo federal de colaborar en la realización de estudios sobre los problemas, necesidades y objetivos de los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia aplicados por las entidades, así como el de poner dichos estudios a disposición de las autoridades estatales para que aprovecharan sus conclusiones y pudieran fijar las bases sobre las cuales el gobierno de cada estado podría lograr mejores niveles de recaudación.

También se previó en él que a solicitud del Ejecutivo local su homólogo federal prestaría asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre el estado y sus municipios con vista al fortalecimiento de éstos y a su mayor participación en el desempeño de las responsabilidades a su cargo.

En materia de integración impositiva este Convenio es particularmente importante, porque fue en él en el que la Federación se comprometió a proponer al Congreso de la Unión la expedición de una ley de coordinación fiscal.

2. *Comités promotores del desarrollo económico de los estados y comités estatales de planeación para el desarrollo*¹³²

Para realizar el proceso de programación y presupuesto tanto de los planes y acciones comprendidos en los convenios únicos de desarrollo

¹³² Decreto por el que se crea el Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico del Estado de Querétaro, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 1974; Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico establecidos en todos y cada uno de los estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1977.

como en los proyectos estatales y en los esquemas de acción federal, se cuenta con los comités estatales de planeación para el desarrollo, que bajo la responsabilidad jurídica y política estatal han sido los responsables de proponer a los Ejecutivos de ambos niveles de gobierno los sistemas de inversión, gasto y financiamiento relacionados con las acciones coordinadas. Estas comisiones sustituyeron en 1981 a los comités promotores del desarrollo económico de los estados —creados entre 1971 y 1975 por la Federación como un instrumento de planeación regional para coordinar exclusivamente a las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local, y que desde 1977 habían servido también como órganos de consulta a los gobiernos locales para asesorarlos en la planeación y programación estatal—, y a ellos corresponden entre otras las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los convenios únicos de desarrollo, y de coadyuvar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A. Coordinación del desarrollo integral

En el Convenio Único de Desarrollo de 1983 se acordó que a través del Comité de Planeación, el Ejecutivo Federal informaría al gobierno de cada estado de los lineamientos nacionales de la política económica, y asimismo haría de su conocimiento el programa normal de inversiones que habría de realizar en la entidad de acuerdo con los proyectos autorizados en cada uno de los sectores de la administración federal.

Al efecto se estableció el compromiso de que para permitir al gobierno de cada estado conocer sus proyectos, el monto de las inversiones, su localización y los plazos de ejecución, las dependencias y entidades de la administración pública federal elaborarían un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en sus programas normales de alcance estatal. Asimismo, se pactó que cada secretaría coordinadora de sector entregaría al mencionado comité los anexos técnicos relativos a los programas sectoriales concertados, y también que con el fin de que se consideraran en los programas de desarrollo de la entidad, daría a conocer los proyectos económicos de impacto regional que las empresas públicas federales en su sector planearan realizar.

A fin de articular el Plan Estatal de Desarrollo con las acciones del sector público federal, se incluyó el acuerdo de establecer los lineamien-

tos y procedimientos para la formulación de un programa operativo anual que definiera las políticas, objetivos y estrategias de dicho plan.

También se introdujeron disposiciones para garantizar la participación del sistema bancario del país en el Comité de Planeación, con objeto de establecer una planeación financiera integral que permitiera determinar el monto de los créditos por estado, así como el de aquellos de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

B. Evaluación del cumplimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo

En el acuerdo que en 1976 autorizó la celebración de los convenios únicos de coordinación se estableció que con base en los informes trimestrales que sobre la valoración del cumplimiento de los mismos deberían enviar los comités promotores del desarrollo económico de los estados, periódicamente la Secretaría de la Presidencia rendiría al presidente un informe sobre los resultados obtenidos de la operación de dichos pactos. Conforme a los Convenios de 1977 y 1981, ambas partes podían apreciar en todo tiempo su cumplimiento. Al efecto, los comités promotores rendían tanto al gobierno del estado como al órgano federal encargado de la planeación, informes trimestrales acompañados de su opinión.

En el Convenio de 1983 se acordó que el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto— entregaría a cada Ejecutivo estatal los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios, así como que otorgaría asesoría y apoyo técnico para el diseño y aplicación de un sistema estatal de control y seguimiento de los mismos. Para que ambos Ejecutivos pudieran tasar en todo tiempo el cumplimiento de los convenios, los comités estatales de planeación para el desarrollo rendirían informes bimestrales acompañados de su opinión a los Ejecutivos estatales, y a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto al Ejecutivo Federal. Asimismo, se señaló la obligación de definir las bases metodológicas que permitieran determinar en el seno del Comité de Planeación la coordinación de las acciones para comprobar y medir el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

Para la operación del sistema estatal de supervisión y estimación que ambos Ejecutivos se comprometieron a establecer de acuerdo con el Convenio de 1984, para encargarse de la vigilancia y fiscalización de los recursos federales canalizados al estado se instituyó en el seno de cada co-

mité de planeación un órgano estatal de control y evaluación integrado por representantes de la Contraloría General de la Federación y de la dependencia a cargo de la programación y el presupuesto del respectivo gobierno estatal. Dicho órgano entregaba a la Contraloría de la Federación —a través de su representante en el multicitado comité— la información programática, financiera, contable y toda aquella que se refería a la inversión de los recursos federales transferidos a la entidad.

V. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

1. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*¹³³

Con el propósito de definir la estrategia global del desarrollo económico y social, se preparó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que en forma sistemática definió los objetivos, los instrumentos, los recursos y las acciones gubernamentales en todos los campos, iniciando así la planeación integral. Partiendo del examen del marco macroeconómico, en él se realizó el diagnóstico de la situación del momento, y conforme a éste se encauzaron las políticas regionales y urbanas de acuerdo con las exigencias del desarrollo social y de los cambios de tendencias que pretendían lograrse en el periodo que cubría el plan, y asimismo se analizaron las perspectivas para las décadas subsecuentes. Respecto a la materia objeto de este estudio, se precisó el impacto que la política fiscal y las medidas tomadas en cuanto a precios, salarios y utilidades tendrían en la distribución del ingreso.

Entre los planes y programas que incluyó el Plan Global de Desarrollo se encontraban los planes nacionales de desarrollo urbano, industrial, pesquero y agroindustrial; de energía eléctrica, de turismo, de educación superior, de ciencia y tecnología, de zonas deprimidas, y de grupos marginados; los planes anuales del sector agropecuario y forestal; los programas de reforma administrativa de la administración pública federal, así como el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La participación de las autoridades, instituciones y grupos implicados en el Plan Global de Desarrollo ocurrió de manera distinta. Respecto a las dependencias del sector público federal, se dio obligatoriamente, y

¹³³ “Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, y versión abreviada del mismo, *Diario Oficial de la Federación* del 17 de abril de 1980.

entre las autoridades federales y estatales en forma coordinada. Tocante a los sectores social y privado, se produjo de manera inducida y concertada. Por sí o a través de sus dependencias y de las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal podía concertar con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados la realización de las acciones previstas en el plan. La inducción de las acciones se hacía a través de normas que fomentaban, regulaban u orientaban la conducta deseada en materia económica y social, y de preceptos que restringían o prohibían la que se consideraba perjudicial.

2. *Ley de Planeación*¹³⁴

Con objeto de coordinar las actividades de planeación del Ejecutivo Federal con las de las entidades federativas; de fijar los objetivos, las estrategias y la antelación con que las distintas necesidades serán atendidas para su resolución; de establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales en el futuro se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo, y de asignar responsabilidades y recursos con base en toda la experiencia previa gradualmente adquirida durante decenios, se promulgó en 1983 la Ley de Planeación.

Su contenido es heterogéneo: presenta un programa de gobierno y regula entre otras actividades la enseñanza, la salud, el turismo, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio, la industria, el patrimonio, el fomento regional, el mejoramiento agropecuario, la hacienda, el crédito público y el gasto público, la programación y el presupuesto. Establece directrices y objetivos que sirven como criterios de interpretación para la ejecución de la propia Ley y del Plan Nacional de Desarrollo, y da mecanismos de coordinación entre éste y los planes de desarrollo de los estados y de los municipios.

Esta Ley faculta al Ejecutivo Federal a convenir la coordinación con los estados y municipios a efecto de que coadyuven en la planeación nacional, a definir los procedimientos de dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno, a dar los lineamientos metodológicos para realizar las actividades de planeación y para la elaboración de los programas regionales, y a fijar la participación de las dependencias del gobierno federal que actúan en las entidades federativas. Asimismo, sienta las bases para

¹³⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983.

la integración y el funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática y para la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

En ella se definen las bases para el desarrollo de la economía mixta: al mismo tiempo que se delimitan y protegen las actividades económicas de los sectores social y privado, se ordenan las atribuciones del estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento del desarrollo mediante la utilización de instrumentos de política económica y social.

El marco normativo para que el Estado rija el desarrollo nacional, formule el Plan Nacional de Desarrollo y establezca el Sistema Nacional de Planeación, se sustenta en la base proporcionada por esta Ley y en las reformas del 3 de febrero de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que le dan al Ejecutivo Federal facultades expresas para que proceda a dirigir la planeación integral, atribución que hasta entonces ejercía fundado en que su actividad en la materia estaba tácitamente incluida en su obligación de prever en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes.

A. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*¹³⁵

El Plan Nacional de Desarrollo es un estudio socioeconómico de los distintos sectores de la economía y de la sociedad, con base en el cual se formulan las metas y objetivos que habrán de alcanzarse en su vigencia y las acciones para hacerlo. De acuerdo con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 tuvo el marco general de los objetivos nacionales, y en su elaboración cada dependencia de la administración pública federal intervino respecto de las materias de su competencia —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tocante a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia—, y coordinó el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondió a las entidades paraestatales —organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos— agrupadas en su sector; asimismo, elaboró los programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presen-

¹³⁵ “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1983; Madrid Hurtado, Miguel de la, *Mandato popular y mi compromiso constitucional, 1983-1988, Plan Nacional de Desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.

taron las entidades paraestatales del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados, asegurando la congruencia de los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas regionales y especiales. En lo que se relaciona con la materia objeto de este trabajo, dicho plan describió las perspectivas macroeconómicas posibles y el uso de los instrumentos globales del gasto público, y en atención a las necesidades de financiamiento definió los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, de subsidios, de deuda pública, crediticia y monetaria.

En los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que conforme al Plan Nacional de Desarrollo debieron ser elaborados, se especificaron los objetivos a los que tendían y los principios que los fundamentaban; se determinaron los responsables de su ejecución, y se estimaron los recursos con los que hubieron de financiarse.

Los programas sectoriales —coordinados por las dependencias del gobierno federal— se referían al desempeño de las actividades del sector administrativo que atañía a cada secretaría. Las entidades paraestatales, sujetándose a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial establecido por la correspondiente secretaría, elaboraron los proyectos relativos a sus actividades, denominados “programas institucionales”.

La Secretaría de Programación y Presupuesto,¹³⁶ a quien competía establecer los mecanismos de coordinación entre las dependencias y antes de la administración pública federal para integrar sus actividades de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo, formuló los programas regionales —que abarcaban circunscripciones consideradas estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebasaba el ámbito de una entidad federativa—, así como los programas especiales —referidos a la precedencia de los proyectos para el desarrollo integral del país y a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

¹³⁶ Para planear, programar, controlar, supervisar y evaluar el gasto público, así como servir de vínculo entre la presidencia y la burocracia, se creó en 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que hasta su desaparición en 1992 produjo tres presidentes, y de hecho dictó la política pública. La función de decidir los objetivos del gasto público y su monto, que artificialmente había sido separada de la de determinar su financiamiento, fue restituida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que había sido desgajada, por lo que desde el último año citado esta atribución es ejercida por esta dependencia.

a. Planeación estatal para el desarrollo

De acuerdo con la Ley de Planeación, a través de la orientación estratégica del Plan Nacional de Desarrollo se dan las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, para lo cual regula las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los estados y sus municipios, asumiendo la plena libertad de los gobiernos estatales y municipales —conforme a sus competencias— para llevar a cabo la planeación para el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

En prosecución de ese fin, en los convenios únicos de desarrollo el Ejecutivo federal acuerda con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiere para que en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones intervengan en la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, realizando —con la participación de los municipios interesados y de los sectores de la sociedad— las acciones que deben cumplirse en cada entidad federativa y que competen a ambos niveles de gobierno, y planeando en forma conjunta —considerando la actividad municipal— las tareas que han de realizarse por la Federación y los estados para la consecución de los objetivos de la planeación nacional.

Para hacer posible la permanente actualización del plan estatal de desarrollo y la formulación de los planes municipales de desarrollo, el Ejecutivo Federal se obligó desde el Convenio de 1983, a proporcionar a cada gobierno local —a través del Comité Estatal de Planeación— información y asesoría técnica por conducto de las representaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a suministrar apoyo técnico en materia administrativa, hacendaria, financiera, jurídica, y en cualquier otra que a través de un proceso de desconcentración de la administración pública federal ayudara al desarrollo socioeconómico de los municipios.

Para que las acciones de sus dependencias y entidades fueran compatibles con las que el Ejecutivo Federal realizaba en apoyo a sus municipios, los Ejecutivos estatales se comprometieron a establecer las medidas necesarias para obtener de ellos una mayor participación en el proceso integral de planeación. Al efecto, procedieron a promover en el seno del comité estatal de planeación respectivo, la creación de comités municipales de planeación para el desarrollo, con características y funciones

afines y congruentes a las del comité estatal; a fortalecerlos apoyándolos técnica y financieramente, y a vincularlos con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, haciendo del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo la institución de comunicación entre ambos regímenes.

b. Desconcentración de funciones

Ejerciendo sus facultades en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, el Ejecutivo Federal emplea la planeación integral para el desarrollo como un instrumento para definir en forma sistemática los objetivos y las acciones para llevar a cabo los proyectos nacionales de desarrollo económico y social, así como los métodos y recursos para hacerlo. Y uno de esos objetivos es promover la descentralización de la vida nacional fortaleciendo al pacto federal y al municipio para lograr un desarrollo equilibrado del país.

En cumplimiento de este propósito y conforme a la Ley de Planeación, entre los Ejecutivos Federal y estatales se han establecido sistemas adecuados para que los servicios de salud y de educación pública, así como las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y a la creación y administración de las reservas territoriales, sean transferidos del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales para que éstos ejerzan su potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones. También les serán transmitidas a petición de los ejecutivos estatales las funciones a cargo de la administración pública paraestatal cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los municipios o de los estados, y su influencia se limite a la circunscripción a la que corresponden. Al quedar los gobiernos estatales o municipales a cargo de la ejecución de las obras y de la prestación de los servicios anteriormente realizadas y proporcionados por el gobierno federal, pueden convenir con la Federación —que los asesorará y apoyará materialmente— que se les traspasen también los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales originalmente responsables.

Esta devolución de atribuciones a los estados y a los municipios tiene por objeto que sean las propias autoridades locales las que encaucen el desarrollo de sus respectivas jurisdicciones, y lograr así el fortalecimiento de las partes constitutivas de la Federación, origen de la fuerza de ésta.

B. *Sistema Nacional de Planeación*¹³⁷

El Sistema Nacional de Planeación es el conjunto de principios que con base en la Ley de Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal relaciona a las dependencias y entidades de la administración pública federal entre sí, las enlaza con las autoridades locales, y asocia a ambas jurisdicciones con los sectores social y privado para llevar a cabo la planeación nacional, abarcando todos los aspectos de la actividad del país: económicos, administrativos, sociales, culturales y políticos.

Las actividades de planeación de la administración pública federal se agrupan en tres categorías: actividades de planeación global —hasta 1992 a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto—, que se refieren a los aspectos más generales de la economía y de la sociedad, así como a aquellos que no se circunscriben al ámbito de un solo sector o de una única región; actividades de planeación sectorial, que corresponden a la división efectuada para atender aspectos específicos de la administración y que son desarrolladas por la secretaría de estado respectiva, y actividades de planeación institucional, a cargo de las entidades paraestatales que de acuerdo con las actividades productivas o servicios que llevan a cabo se ubican en el ámbito de responsabilidad de cada secretaría.

a. Planeación integral

El fortalecimiento de las entidades federativas al que ha venido haciéndose referencia, y la responsabilidad respecto a su propio desarrollo, han de entenderse dentro de los principios del federalismo integrado, que es el que se practica en México, esto es, no implica la cesión de ninguna función que pudiera obstaculizar la rectoría económica del Estado, elevada a precepto constitucional desde febrero de 1983, y que desde siempre ha ejercido la Federación.

Si se comparan los datos consignados en este capítulo al tratar las causas del desequilibrio financiero entre las entidades federadas y la Federación, con los factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización mencionados en la primera parte de esta obra, es claro que las circunstancias históricas, jurídicas, políticas, sociales y económicas

¹³⁷ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 135, pp. 21-23.

en las que se gestó y ha evolucionado el federalismo mexicano lo impulsan hacia una gran centralización; los únicos elementos que favorecerían la descentralización son la extensión geográfica y la concentración de la población en centros urbanos, pero ésta no se dio sino hasta décadas recientes.

Dadas las condiciones anteriores, no es de extrañar que el largo y paulatino proceso evolutivo de la serie de soluciones dadas a los problemas originados por la interpolación de las actividades de los tres niveles de gobierno desembocara en la planeación integral, patente en la ejecución coordinada del Plan Nacional de Desarrollo propuesta a los gobiernos de los estados en los convenios únicos de desarrollo, de acuerdo con lo señalado por la Ley de Planeación y cumpliendo con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

VI. FEDERALISMO COOPERATIVO

Partiendo de la búsqueda de soluciones coordinadas para los problemas comunes, y sobre la base de la complementariedad de las facultades y obligaciones de comunidades interdependientes que interactúan entre sí produciendo efectos externos, se han fincado entre las diferentes entidades federativas y entre ellas y el gobierno nacional, vínculos que entrañan la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas.

A través del proceso federal constituido por una progresión ilimitada de acuerdos concluidos para adecuar al cambio la estructura fijada en la Constitución, y con base en la cooperación manifestada en pactos de colaboración y coordinación, se ha llegado a que autoridades independientes en su régimen interno ejerzan asociadas sus atribuciones.

En este estadio de la evolución del sistema federal —el federalismo cooperativo— los vínculos que asocian a la colectividad federal con las comunidades federadas se basan en compromisos entre ambos niveles de gobierno, que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común medidas y acciones a través de un proceso continuo de celebración de pactos que confiere homogeneidad al desempeño de sus atribuciones y obligaciones.

La consideración de que la Federación es un agregado económico compuesto de regiones disímiles integradas en una unidad ha llevado a asociar

a todas las colectividades en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que en materia fiscal prescribe la colaboración entre las haciendas federal y estatales, fundamento del federalismo fiscal actual.

VII. FEDERALISMO COOPERATIVO Y SOLIDARIDAD NACIONAL

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividades económicamente más débiles el que mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales la carga hacendaria total sea soportada en común— implica reconocer la doble connotación del requisito de proporcionalidad y equidad en los gravámenes recaudados para satisfacer los gastos públicos, que se relaciona no sólo con la habilidad tributaria individual de los contribuyentes de cada jurisdicción, sino también con la capacidad económica de las comunidades de las que forman parte, que deben proporcionar en un nivel comparable los mismos servicios cubriéndolos con un esfuerzo fiscal equiparable al de las restantes circunscripciones, por lo que entraña procurar la igualdad de todos los habitantes del país respecto al suministro de los servicios públicos —independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas— para que el conjunto de los íncolas del territorio nacional disfrute de un nivel de servicios cuando menos aceptable financiado con un esfuerzo fiscal similar al que existe en otros estados.

VIII. COLOFÓN

La imbricación de las actividades de los tres niveles de gobierno creció hasta desembocar en las circunstancias actuales, en las que ni el gobierno federal puede renunciar a la rectoría económica ni las administraciones tanto federal como locales pueden organizarse como campos de acción independientes, por lo que se tiende a una coordinación y colaboración cada vez más estrecha entre ellas para lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones concurrentes y de interés común, entendiendo la gestión de cada uno de los niveles de gobierno como una responsabilidad compartida.

Cierto que se requiere de una acción centralizadora para salvaguardar la existencia comunitaria de las circunscripciones que se integran por

descubrirse un sustrato común que las congrega en una unidad; pero, por otra parte, del ejercicio que las entidades federadas hacen de sus funciones económicas, políticas y sociales deriva su vitalidad, y de su vigor depende la fuerza del país. El equilibrio entre ambos polos es siempre relativo, el vínculo dialéctico entre la Federación y sus partes constitutivas se establece en cada etapa de su evolución de acuerdo con los valores sociales de la época, y conforme al peso de la fuerza política y económica de dichas jurisdicciones.

CUADRO I
 INVERSIÓN REGIONAL EJERCIDA POR MODALIDADES DEL CONVENIO
 DE DESARROLLO 1983-1988
 (Millones de pesos)

| <i>Aportación federal</i> | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|-------------------------------|---|
| <i>Fondos canalizados a través de programas</i> | | | | <i>Fondos distribuidos a través de apoyos financieros</i> | <i>Monto total de la aportación federal</i> | <i>Aportación estatal</i> | <i>Inversión total ejercida</i> |
| <i>Año</i> | <i>Programas de desarrollo regional</i> | <i>Programas regionales de empleo</i> | <i>Programas de coordinación especial</i> | | | | |
| 1983 | 57 432 | 18 788 | 13 570 | 11 351 | 101 141 | | |
| 1984 | 86 885 | 49 836 | 8 909 | 24 424 | 170 054 | | |
| 1985 | 124 158 | 39 998 | 18 934 | 45 651 | 222 741 | | |
| 1986 | 142 811 | 23 799 | 34 392 | 49 637 | 250 639 | | |
| 1987 | 307 511 | 55 721 | 103 094 | 119 908 | 586 234 | | |
| 1988 | 541 959 | 82 829 | 232 728 | 122 537 | 980 049 | | |
| <i>Total</i> | 1 260 755 | 264 970 | 411 628 | 373 504 | 2 310 858 | 647 572 | 2 958 430 |

Fuente: *México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

CUADRO II
 ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS DEL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO 1983-1988
 RECURSOS EJERCIDOS EN LOS ESTADOS
 (Millones de pesos)

| <i>Total de recursos ejercidos por sectores</i> | | <i>Aportación federal</i> | | | | <i>Aportación estatal</i> | |
|---|-----------------------------|---|--|--|--|---------------------------|--|
| <i>Sector</i> | <i>Monto total ejercido</i> | <i>Ejercida a través de los gobiernos estatales</i> | <i>Ejercida a través de dependencias federales</i> | <i>Monto total de la inversión federal</i> | <i>Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos</i> | <i>Monto</i> | <i>Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos</i> |
| Agropecuario, forestal y pesquero | 266 092 | 108 413 | 114 124 | 222 537 | 84 | 43 555 | 16 |
| Comunicaciones y transportes | 590 272 | 223 304 | 183 398 | 416 602 | 70 | 173 670 | 30 |
| Bienestar social | 689 292 | 381 761 | 114 378 | 496 139 | 72 | 193 157 | 28 |
| Energético | 84 412 | 23 866 | 43 675 | 67 571 | 80 | 16 871 | 20 |
| Desarrollo urbano | 94 796 | 57 597 | 8 774 | 66 371 | 69 | 28 425 | 29 |
| Ecología | 33 916 | 15 992 | 10 107 | 26 099 | 75 | 7 817 | 25 |
| Comercio | 20 533 | 7 190 | 9 467 | 16 657 | 81 | 3 876 | 19 |

| <i>Total de recursos ejercidos por sectores</i> | | <i>Aportación federal</i> | | | | <i>Aportación estatal</i> | |
|---|-----------------------------|---|--|--|--|---------------------------|--|
| <i>Sector</i> | <i>Monto total ejercido</i> | <i>Ejercida a través de los gobiernos estatales</i> | <i>Ejercida a través de dependencias federales</i> | <i>Monto total de la inversión federal</i> | <i>Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos</i> | <i>Monto</i> | <i>Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos</i> |
| Otros programas | 739 886 | — | — | 559 685 | 76 | 180 201 | 24 |
| <i>Subtotal</i> | 2 519 603 | 828 023 | 483 923 | 1 871 631 | | | |
| Recursos ejercidos a nivel central | 65 722 | — | — | 65 722 | | | |
| Apoyos financieros | 373 505 | — | — | 373 505 | | | |
| <i>Total</i> | 2 958 430 | — | — | 2 310 858 | 78 | 647 572 | 22 |

Fuente: *México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

Elaboración de la autora.

CUADRO III
 RECURSOS EJERCIDOS POR SECTOR EN CADA ESTADO CON LAS APORTACIONES FEDERALES
 A LOS PRINCIPALES PROGRAMAS CONTENIDOS EN EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO 1983-1988
 (Millones de pesos)

| <i>Entidades</i> | <i>Recursos ejercidos por sectores</i> | | | | | | | | |
|---------------------|--|--|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------|
| | <i>Agropecuario forestal y pesquero</i> (1) | <i>Comunicaciones y transportes</i> (2) | <i>Bienestar social</i> (3) | <i>Electrificación</i> (4) | <i>Desarrollo urbano</i> (5) | <i>Ecología</i> (6) | <i>Comercio</i> (7) | <i>Otros</i> | <i>Total</i> |
| Aguascalientes | 4 780 | 5 849 | 12 765 | 295 | 8 035 | 610 | 87 | 2 979 | 35 400 |
| Baja California | 3 864 | 8 225 | 25 775 | 316 | 2 685 | 7 645 | 348 | 12 462 | 61 310 |
| Baja California Sur | 3 351 | 8 921 | 11 048 | 1 346 | 811 | 63 | 99 | 6 062 | 31 701 |
| Campeche | 16 442 | 6 432 | 16 983 | 970 | — | — | 795 | 6 664 | 48 286 |
| Coahuila | 5 594 | 6 027 | 16 355 | 3 091 | 828 | — | 258 | 13 677 | 45 830 |
| Colima | 8 298 | 16 564 | 7 978 | 259 | 5 297 | 473 | 351 | 5 052 | 44 272 |
| Chiapas | 7 417 | 36 175 | 20 667 | 3 102 | 996 | 116 | 2 062 | 26 279 | 96 814 |
| Chihuahua | 4 516 | 25 424 | 14 294 | 7 639 | 81 | 526 | 125 | 11 747 | 64 357 |
| Durango | 3 253 | 12 011 | 17 092 | 1 607 | 17 | 64 | 1 210 | 14 605 | 49 859 |
| Guanajuato | 5 570 | 8 381 | 11 759 | 856 | 276 | 61 | 97 | 8 432 | 35 432 |
| Guerrero | 8 074 | 14 429 | 15 387 | 2 787 | 1 273 | 8 | 1 985 | 26 088 | 70 031 |
| Hidalgo | 8 216 | 16 167 | 14 706 | 1 778 | 965 | — | 264 | 11 961 | 54 053 |

| <i>Entidades</i> | <i>Recursos ejercidos por sectores</i> | | | | | | | | |
|------------------|--|--|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------|
| | <i>Agropecuario forestal y pesquero</i> (1) | <i>Comunicaciones y transportes</i> (2) | <i>Bienestar social</i> (3) | <i>Electrificación</i> (4) | <i>Desarrollo urbano</i> (5) | <i>Ecología</i> (6) | <i>Comercio</i> (7) | <i>Otros</i> | <i>Total</i> |
| Jalisco | 5 832 | 19 408 | 39 336 | 1 545 | 5 883 | 377 | 398 | 32 459 | 105 238 |
| México | 13 652 | 23 338 | 42 631 | 547 | 4 615 | 693 | 1 199 | 21 783 | 108 458 |
| Michoacán | 6 674 | 11 211 | 11 070 | 1 987 | 102 | — | 308 | 28 704 | 60 056 |
| Morelos | 8 245 | 3 114 | 9 796 | 1 003 | 109 | 198 | 50 | 7 165 | 29 680 |
| Nayarit | 5 092 | 11 630 | 8 968 | 743 | 1 305 | — | 1 512 | 9 031 | 38 281 |
| Nuevo León | 3 594 | 7 831 | 25 747 | 967 | 9 324 | 11 444 | 359 | 31 136 | 90 402 |
| Oaxaca | 20 729 | 25 124 | 23 020 | 1 168 | 210 | 10 | 783 | 29 577 | 100 621 |
| Puebla | 3 747 | 13 967 | 21 938 | 4 576 | 3 928 | — | 177 | 34 212 | 82 535 |
| Querétaro | 10 592 | 6 941 | 10 777 | 1 148 | 5 195 | 1 285 | 39 | 9 202 | 45 179 |
| Quintana Roo | 12 666 | 6 068 | 10 629 | 2 196 | 2 524 | 39 | 180 | 7 764 | 42 076 |
| San Luis Potosí | 7 634 | 10 044 | 9 161 | 2 068 | — | — | — | 10 874 | 39 781 |
| Sinaloa | 2 092 | 13 099 | 14 882 | 2 357 | 2 383 | — | 79 | 19 785 | 54 677 |
| Sonora | 7 791 | 42 476 | 11 936 | 1 896 | 1 665 | — | 296 | 19 341 | 85 401 |
| Tabasco | 1 560 | 10 403 | 6 358 | 724 | 716 | 417 | 465 | 4 995 | 25 648 |
| Tamaulipas | 2 430 | 6 943 | 16 561 | 739 | 2 007 | — | 76 | 12 300 | 41 056 |
| Tlaxcala | 7 815 | 3 281 | 9 591 | 606 | 1 076 | 2 051 | 225 | 12 462 | 37 107 |

| <i>Entidades</i> | <i>Recursos ejercidos por sectores</i> | | | | | | | | |
|------------------|--|--|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------|
| | <i>Agropecuaria forestal y pesquero</i> (1) | <i>Comunicaciones y transportes</i> (2) | <i>Bienestar social</i> (3) | <i>Electrificación</i> (4) | <i>Desarrollo urbano</i> (5) | <i>Ecología</i> (6) | <i>Comercio</i> (7) | <i>Otros</i> | <i>Total</i> |
| Veracruz | 5 875 | 10 378 | 13 316 | 6 024 | 908 | — | 189 | 51 782 | 88 472 |
| Yucatán | 7 240 | 17 271 | 11 671 | 2 198 | 1 461 | 19 | 257 | 45 893 | 86 010 |
| Zacatecas | 6 482 | 9 465 | 12 700 | 11 003 | 1 554 | — | 785 | 13 505 | 55 494 |
| <i>Total</i> | 222 537 | 416 602 | 496 139 | 67 541 | 66 371 | 26 099 | 16 657 | 559 685 | 1 871 631 |

Notas explicativas del cuadro III.

(1) Engloba programas de protección a áreas productivas y cauces federales; de desarrollo de zonas de temporal y de riego; de fomento a la producción y a la productividad agrícola, pecuaria, avícola, y forestal; y de apoyo a la infraestructura para el desarrollo pecuario y de la acuicultura.

(2) Comprende los programas de construcción y mantenimiento de carreteras estatales, alimentadoras, troncales, y urbanas; de libramientos, de caminos rurales, y de aeropuertos y aeropistas.

(3) Incluye los programas de prevención y readaptación social, de atención curativa, de desarrollo de la infraestructura, de mejoramiento de la vivienda y de vivienda progresiva, de agua potable y alcantarillado; de ampliación y mejoramiento de la planta física educativa, de centros culturales, y de instalaciones deportivas.

(4) Abarca los programas de electrificación rural y de transmisión de energía eléctrica.

(5) Engloba los programas de mejoramiento urbano y de urbanización para uso habitacional, y de infraestructura y equipamiento para la vialidad y el transporte urbano.

(6) Incluye los programas de previsión y control de la contaminación ambiental y del agua, y los de parques, reservas y áreas ecológicas protegidas.

(7) Comprende los programas de equipamiento para el comercio, y de acopio y almacenamiento para el abasto.

Fuente: *México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

Elaboración de la autora.

Capítulo segundo

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN

| | |
|--|-----|
| EN MATERIA IMPOSITIVA | 155 |
| I. Colaboración entre autoridades fiscales federales y locales | 155 |
| 1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales | 156 |
| 2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México | 156 |
| 3. Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal | 159 |
| 4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo | 165 |
| II. Influencia de las convenciones nacionales fiscales en el desarrollo del federalismo fiscal | 166 |
| III. Génesis y evolución de la coordinación fiscal | 168 |
| 1. Organismo gestor de la coordinación fiscal | 169 |
| 2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones | 171 |
| 3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda | 179 |
| 4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento | 180 |
| 5. Gestación de la coordinación fiscal integral | 185 |
| IV. Colofón | 187 |

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA

Al señalarse en el texto original de la Constitución de 1917¹³⁸ como impuestos privativos de la Federación únicamente los aranceles al comercio exterior, se estableció la posibilidad de que tanto ella como los estados pudieran recaudar impuestos sobre las mismas fuentes de ingreso.

La concurrencia de facultades impositivas originó una múltiple imposición entre los tres niveles de gobierno, y dado el caso de contribuyentes que residían en una entidad y percibían ingresos de fuentes tributarias situadas en otra, una múltiple imposición respecto a gravámenes del mismo orden de gobierno, de donde resultaba que impuestos que aisladamente considerados eran proporcionales y equitativos, acumulados a otros podían ser desproporcionados e inequitativos.

I. COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y LOCALES

A pocos años de estar en operación la coexistencia de tres niveles de gobierno con amplias facultades fiscales, ya eran patentes los problemas planteados por su actividad, por lo que la Secretaría de Hacienda procedió a convocar a la celebración de reuniones de autoridades fiscales federales y estatales para considerar en común las dificultades tributarias del país y planear su adecuada solución.

¹³⁸ Artículo 73, fracción IX. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. II, p. 757.

1. *Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales*¹³⁹

Debido a la ausencia de estudios e investigaciones previas, a la falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los estados, y a la extensión de los problemas abordados, las resoluciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1925, tuvieron sólo el carácter de recomendaciones generales. Aún así, tuvo un gran valor, porque implicó —tanto por parte de los gobiernos de los estados como del de la Federación— el reconocimiento de la existencia de graves defectos en el régimen imperante, de la urgencia de corregirlos, y lo más importante: de la posibilidad de lograr esa finalidad mediante la celebración de reuniones entre las autoridades locales y las federadas.

Aunque las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, efectuada en 1933, no cristalizaron en medidas de carácter legislativo porque la asamblea se reunió en los momentos en que estaba por concluir un periodo presidencial,¹⁴⁰ sus proposiciones tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles que en esos momentos enfrentaban los erarios locales y la hacienda federal: el escaso rendimiento de los gravámenes existentes —no obstante su multiplicidad— insuficiente para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la nación y de las entidades federativas; y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso, que constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

2. *Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México*

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en 1947¹⁴¹ para que trazara el esquema de un plan nacional de arbitrios —un verdade-

¹³⁹ “Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal”, *Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Comisión Ejecutiva del Plan de Arbitrios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953, p. 2.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 1-8.

ro sistema fiscal nacional que distribuyera los gastos públicos entre todos los contribuyentes—; planeara la forma en la que de acuerdo con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados, y en relación con su capacidad de control sobre los contribuyentes respectivos, los tres niveles de gobierno deberían distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos —sin que esa potestad implicara el derecho a aprovechar privativamente sus rendimientos—; y determinara las bases de la colaboración entre las diversas autoridades fiscales, así como fórmulas de entendimiento con los particulares para reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los gravámenes e incrementar las sumas aplicadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

*Medidas propuestas por la Tercera Convención
Nacional Fiscal*¹⁴²

Esta asamblea consideró que la consolidación de la unidad económica nacional —indispensable para que la nación pudiera realizar sus fines esenciales— sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios; asimismo, reconoció que uno de los obstáculos que se oponían a la consecución de la unidad económica de la nación era la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, que no permitía lograr la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexistían en el país, alcanzar la suficiencia de recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclamaba ni repartir equitativamente de la carga tributaria entre los contribuyentes.

Para corregir esas deficiencias, recomendó la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que tomara en cuenta el hecho de que la Federación, los estados y los municipios eran entidades políticas que coexistían obligatoriamente dentro de la organización constitucional con necesidades propias y funciones específicas, para cumplir con las cuales tenían como fuente común de recursos el patrimonio de los contribuyentes en la parte que era afectable por las leyes fiscales. Esto significaba que para que los tres niveles de gobierno pudieran obtener los recursos adecuados para suministrar los servicios públicos que cada uno tenía encomendados se re-

¹⁴² *Ibidem*, pp. 38-43.

quería una distribución técnica de facultades que coordinara la acción de las tres autoridades, y un equitativo reparto entre ellas de la facultad impositiva en unos casos, y del rendimiento de los gravámenes en otros.

a. Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios

Por su carácter y naturaleza, dicho programa debía ser estudiado, implantando y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios, y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública que sirviera de respaldo económico a su autonomía política; y dada la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los estados y de los municipios —derivados del costo de la prestación de los servicios públicos a cada uno encomendados—, el Plan Nacional de Arbitrios debía ser revisable cada tres años o cada vez que fuera necesario, con la intervención de las mismas entidades que debían colaborar en su establecimiento.

b. Instalación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios

Para llevar a la práctica el Plan Nacional de Arbitrios aprobado por la Convención, debería instalarse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales designados por la Secretaría de Hacienda, uno de los cuales fungiría como presidente en ausencia del secretario de Hacienda —que presidiría *ex officio*—; por un representante de las entidades federativas correspondientes a cada una de las cinco zonas fiscales en las que se dividía la República —nombrados por mayoría absoluta de votos por las delegaciones de las entidades que integraban dicha demarcación, y cuyos nombramientos se someterían a la ratificación de los respectivos gobiernos locales—; por dos representantes de los municipios, nombrados por mayoría de votos por la asamblea, y por dos representantes de los contribuyentes, que tendrían sólo voz informativa. Por cada representante propietario se nombraría un suplente.

Los fines del citado organismo serían cuidar de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y los de las que le siguieran, en los términos del Plan Nacional de Arbitrios redactado

por aquélla. Al efecto debería llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional que pudieran ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios para que sirvieran de base a una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación, los estados, el distrito y los territorios federales, y los municipios; y en general practicar todos los estudios e investigaciones necesarios para llevar a la práctica no sólo las recomendaciones de la citada convención, sino las medidas que fueran consecuencia de ellas, llevando el debido control de las leyes fiscales del país, y de los ingresos que con motivo de su ejercicio percibieran las entidades.

Debería asimismo coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales con la finalidad de que no estorbaran la realización de un plan general de fomento a la producción y a la elevación del nivel de vida, para lo cual funcionaría como organismo de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio para ambos órdenes de administración en la expedición de leyes fiscales, y sería conducto de las entidades para solicitar modificaciones en las bases de la legislación federal y en la fijación de las participaciones.

*3. Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal*¹⁴³

Ya en ese momento era evidente que los recursos de los estados y de los municipios —particularmente los de éstos— eran desproporcionadamente insuficientes en relación con los de la Federación para cubrir el costo de los servicios públicos que les correspondían, y consecuentemente la convención hizo hincapié en la necesidad y conveniencia de que los estados y los municipios incrementaran sus ingresos totales de tal modo que sus ingresos públicos crecieran paralelamente con los de la Federación.

Conforme al proyecto de la convención, las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno deberían constituirse esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas privativas, y completarse con participaciones en los gravámenes establecidos, administrados y recaudados por otras entidades. Las fuentes exclusivas de los estados y municipios deberían sujetarse a bases uniformes de coordinación en beneficio del conjunto de entidades y de la economía nacional, sin que esto implicara la subordi-

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 21-36 y sesión del 27 de noviembre de 1947, conclusiones VI, fracciones A, B, C y E; III incisos f) y g); X y XII, pp. 39-42.

nación de las facultades legislativas y administrativas de un gobierno a las de otras autoridades.

De acuerdo con este Plan, el sistema fiscal mexicano hubiera consistido en una combinación de distribución de facultades privativas y participación de rendimientos, con facultades concurrentes, pero uniformes.

A. Ingresos privativos de las entidades federativas

Deberían establecerse como fuentes exclusivas de las entidades federadas en las que la Federación no habría de tener parte —ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales a la base gravable local— los tributos que recaían sobre la agricultura y la ganadería, el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, y los expendios de bebidas alcohólicas —en consecuencia, la Federación debería derogar su impuesto especial sobre dichos expendios—, así como los derechos por la prestación de servicios públicos de carácter local, y los productos y aprovechamientos que les fueran propios. Los bienes raíces también deberían ser fuente particular de imposición estatal —con participación a los municipios en lo recaudado en su jurisdicción—. La Comisión Ejecutiva estudiaría y propondría leyes de impuestos a la propiedad rústica que mejoraran la captación de recursos por este concepto y permitieran a las entidades suprimir sus impuestos a la agricultura y a la ganadería.

La Federación debería derogar sus impuestos sobre aparcería, arrendamiento y compraventa de bienes inmuebles de la Ley General del Timbre, así como la contribución federal —cuota adicional de la Federación que se cobraba junto con la del fisco local— sobre el impuesto predial. Al efecto, recomendó a la Federación que a partir de 1948 redujera la cuota de la contribución federal al 5% en toda la república, o bien que concediera un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese ingreso a los estados dentro de cuya jurisdicción lo recaudara a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad de la cuota, la Federación debería derogarla, o cuando menos suprimirla durante un año y derogarla en el siguiente ejercicio.

De igual modo, los impuestos sobre herencias, legados y donaciones deberían ser establecidos y administrados por los estados sobre bases uniformes; pero en ellos la Federación debería tener una participación decreciente.

B. Ingresos exclusivos de la Federación

Conforme a los principios del sistema fiscal que la Convención quería implantar, la carga fiscal debería redistribuirse de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo —que inciden en el consumidor final y son regresivos en relación con el ingreso—, y gravando fundamentalmente el ingreso neto de los individuos.

La Comisión debería determinar las técnicas relativas a la imposición y administración de un impuesto sobre la renta que afectara a todos los individuos residentes en el país por los ingresos que derivaran de la renta nacional, y a todas las sociedades de capital sobre la utilidad neta anual que percibieran.

La Convención estableció como ingreso privativo de la Federación el impuesto sobre la renta, sin que su carácter particular se opusiera a la concesión a los estados de una participación en el rendimiento de los gravámenes que recayeran sobre las retribuciones por servicios personales y sobre el producto de la inversión de capitales, a cambio de que derogaran los tributos locales sobre sueldos e intereses. La Comisión debería determinar la forma en la que las entidades compartirían los ingresos obtenidos por esos conceptos, y sentaría las bases para el reparto equitativo de esa participación entre ellas.

También corresponderían en forma exclusiva a la Federación los gravámenes al comercio exterior y los derechos por el suministro de servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios, y los aprovechamientos que fueran resultado del ejercicio de sus funciones legales.

De acuerdo con la Convención, el rendimiento de los impuestos especiales que recaían sobre el uso del servicio de ferrocarriles deberían ser exclusivos de la Federación, sin que las entidades federativas y municipios tuvieran derecho a participación; pero sobre los que recaían sobre la generación de energía eléctrica, consumo de gasolina, benzol y otros productos ligeros del petróleo, debería otorgarse una participación razonable a las entidades y a los municipios, por lo que las leyes que rigieran esa clase de tributos deberían conceder las participaciones especificando el derecho de los estados a intervenir en la determinación de ellas y en las bases de la legislación.

C. Ingresos sujetos a legislación concurrente, pero uniforme

En esta categoría quedarían los impuestos generales al comercio y a la industria. La Convención recomendó a las entidades federadas sustituir la multitud de gravámenes estatales y municipales que recaudaban sobre el comercio y la industria —sobre las ventas, sobre operaciones mercantiles, de patente sobre actividades mercantiles e industriales— fusionándolos en un solo impuesto sobre el comercio y la industria que gravara los ingresos por ventas con un impuesto proporcional y con tasas menores para la industria que para el comercio.

Asimismo, sugirió a la Federación que suprimiera los impuestos especiales al comercio, derogara los impuestos sobre compraventa, actos, documentos y contratos de carácter mercantil incluidos en la Ley del Timbre, y que estableciera un impuesto sobre ingresos en función de las ventas mercantiles. Éste debería ser proporcional, con tasas lo más reducidas posible y sin hacer diferencia en razón de los productos —pero con tasas menores para la industria—, pagadero mediante declaraciones periódicas, no aplicable a las actividades industriales o comerciales objeto de un impuesto especial, y participable con los estados y los municipios. La Convención solicitó de las autoridades de ambos niveles de gobierno que fueran celebrando concordatos para ir logrando la uniformidad, base para alcanzar la fase final del proceso: el establecimiento en toda la república de un solo impuesto sobre los ingresos de acuerdo con las ventas comerciales.

Quedó como responsabilidad de la comisión ejecutiva realizar los estudios necesarios para implantar esa legislación, que sería establecida a nivel local, y en cuyo rendimiento se reconocería a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que dejara de aplicarse, y que en ningún caso excedería del 33%.

Cada uno de los estados, y el organismo mencionado, realizarían los trabajos necesarios para instaurar en la república el cúlmen de este proceso evolutivo ideado por la Convención: el impuesto sobre ventas de acuerdo con el consumo. La comisión ejecutiva formularía, llegado el caso, un anteproyecto de ley a efecto de que se sometiera a una asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los estados en las que sería oída una representación de los contribuyentes. En caso de que se introdujera este impuesto, dejaría de aplicarse el gravamen en función de los ingresos por ventas comerciales.

También de aplicación concurrente deberían ser los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, y sobre la explotación de recursos naturales. Recomendó la Convención que los impuestos especiales —sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar, de alcohol y bebidas alcohólicas, de cerveza y de aguas envasadas— existentes en los estados y en el distrito y los territorios federales se coordinaran con los impuestos similares que aplicara la Federación, y que sobre sus gravámenes especiales al comercio, a la industria y a la explotación de recursos naturales, la Federación generalizara y aumentara gradualmente la participación que en ese momento concedía a los estados y a los municipios. La recaudación federal por estos conceptos debería dividirse en dos porciones: una para la Federación y otra para las entidades locales, esta última, según la naturaleza del artículo gravado, sería distribuida entre las entidades federadas en relación con la producción y con el consumo real o estimado de cada jurisdicción.

La Comisión debería hacer los estudios procedentes para efectuar una equitativa distribución de las participaciones que correspondieran a las entidades y a los municipios en la recaudación de los impuestos especiales federales. Respecto a los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se llevara a cabo la explotación tendrían derecho a una participación en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hubieran extraído de cada localidad, o a la extensión superficial en la que ocurría la explotación si ésta era la base del impuesto.

De acuerdo con la Convención, las participaciones en los impuestos especiales que entonces se concedían debían incrementarse de modo que las entidades disfrutaran de un aumento adicional en su ingreso equivalente al 25% del crecimiento que registraran los ingresos netos totales de la Federación. Los municipios tendrían derecho a una participación no menor del 25% de la que correspondiera a los estados, independientemente de la de éstos.

Sería responsabilidad de la comisión calcular y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor o en proyecto, y graduar y demarcar —dentro del mayor grado de aproximación posible— los porcentajes que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de los ingresos habrían de corresponder a la Federación, a los estados y a los municipios, así como practicar los estudios y estimaciones previas y preparar los proyectos de leyes para que los estados y municipios fueran

suprimiendo sus impuestos especiales sobre la elaboración o compraventa de alcoholes y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y azúcar.

Como culminación de un proceso que implicaba a toda la imposición al consumo, recomendó la Convención que cuando se estableciera el gravamen sobre las ventas en función del consumo se suprimieran los impuestos especiales al comercio, excepto un tributo especial que se establecería sobre la adquisición de determinados artículos de lujo, y que en contrapartida, a medida que los ingresos provenientes de aquel gravamen y demás que correspondieran a las entidades federativas fueran compensando los rendimientos obtenidos por ellas de los impuestos que recaían sobre los artículos de primera necesidad, fueran suprimiéndose éstos.

D. Apoyo federal a las entidades federadas

La Federación garantizaría a los estados y municipios cuyas leyes se modificaran para incorporar principios o bases tributarias recomendadas por la Convención, que continuarían contando con los mismos ingresos que hubieran obtenido con anterioridad. Siempre que en el futuro se encomendara o reconociera a la Federación la facultad de gravar en forma exclusiva alguna fuente, aseguraría a todos los estados por lo menos los mismos ingresos que hubieran venido recaudando por la aplicación del gravamen que consentían en suspender. Tocaba al multicitado organismo precisar los déficit que los estados y municipios podrían resentir con motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas, o con motivo de la generalización de un impuesto, así como establecer la forma práctica de compensar esos déficit mediante el otorgamiento de sobretasas en las participaciones federales. En los casos en los que no fuera posible establecer para todos los estados una participación suficiente en el gravamen relacionado con los tributos locales modificados o sustituidos, la Federación compensaría el déficit que por tal motivo se produjera otorgando una sobretasa en otras participaciones.

La Convención señaló además la obligación de la Federación de laborar con los gobiernos de los estados para la realización de los programas de desarrollo económico de sus fuentes de riqueza susceptibles de desenvolvimiento. Al efecto solicitó que a partir del ejercicio de 1949, para acelerar el adelanto económico de las entidades, la Federación aumentara en forma gradual sus aportaciones para realizar en cooperación con ellas obras relacionadas con los servicios de educación, salubridad y asisten-

cia, comunicaciones e irrigación, hasta alcanzar la proporción de dos a uno. A la Comisión cabría fijar el importe de los subsidios que deberían corresponder a las regiones económicamente atrasadas con la finalidad de impulsar su desarrollo propio, y también señalar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse para ello.

Respecto a la concesión de participaciones, atañería a la Comisión establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las que correspondieran a cada circunscripción en los impuestos que otra jurisdicción recaudara, reconociendo a las entidades que tuvieran derecho a compartir el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva; le correspondería asimismo determinar la forma y las bases para que las entidades participaran como mínimo de un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente —calculado sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores—, que sería distribible a través del aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos a partir del ejercicio fiscal de 1949.

Asimismo, recomendó la asamblea la constitución de un fondo de reserva integrado con parte de los rendimientos derivados de los impuestos especiales, del cual habría de darse ayuda a cualquier entidad federativa que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto, y que se utilizaría también para impulsar el desarrollo económico de los estados que necesitaran auxilio. Previa consulta con las entidades federativas interesadas, cuando el fondo de reserva resultara insuficiente para lograr sus fines se estudiaría la conveniencia de crear otros gravámenes de naturaleza análoga a los impuestos especiales existentes, o bien de aumentar las tasas de éstos —principalmente de los que se refirieran a artículos considerados como nocivos— o ambas medidas.

La autonomía para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podría quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo

Al establecer la Tercera Convención Nacional Fiscal que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, dio el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal, y el prever la existencia de tributos aplica-

dos sólo por un nivel de gobierno pero dando participación optativa en sus rendimientos al otro, sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

En el sistema fiscal estructurado por la multicitada convención, tanto la percepción de herencias, legados y donaciones como la propiedad y posesión de bienes raíces se consideraban como fuentes exclusivas de imposición para las entidades federativas, que se apropiaban totalmente de sus rendimientos. Fuentes exclusivas de imposición federal eran los gravámenes al comercio exterior y el impuesto sobre la renta aplicable a las empresas, cuyos rendimientos le pertenecían íntegramente.

Ambos niveles de gobierno podían gravar por separado las fuentes concurrentes de imposición, que eran la transmisión de la propiedad de bienes raíces y la realización de actividades comerciales e industriales en general; pero estas últimas deberían terminar siendo gravadas sólo por los estados, concediendo una participación a la Federación.

También sujetos a participación opcional quedaban los impuestos especiales al comercio y a la industria establecidos por la Federación—distintos de los que la Constitución le señala como privativos y sobre los que por disposición constitucional debe otorgar participación—, así como sobre el impuesto sobre la renta aplicable a los rendimientos de capital y al trabajo, siempre que los estados se abstuvieran de gravar la misma materia.

II. INFLUENCIA DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES EN EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO FISCAL

Al señalar que la consolidación de la unidad económica nacional sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de los tres niveles de gobierno—lo que implica la organización de una estructura fiscal que no obstaculice el desarrollo económico de las otras entidades—, que los ingresos de los estados debían crecer paralelamente a los de la Federación, y que era necesario dotar a los municipios de una hacienda pública que respaldara económicamente su autonomía política, se reconocieron los nexos del sistema fiscal con el ámbito económico.

Una de las circunstancias que determinan la estructura fiscal de un país es el subdesarrollo económico—del que aquélla es efecto y no causa—, pero por más que el sistema fiscal interactúe con las otras manifestaciones del escaso crecimiento económico, el perfeccionamiento de la

organización fiscal sólo puede aliviar los desequilibrios originados por ella, no los que derivan de la inexistencia de recursos, del deficiente aprovechamiento de ellos, o de factores sociopolíticos.

Los postulados de la última convención eran contradictorios: por una parte, se solicitaba de la Federación que diera los apoyos necesarios para fomentar el desarrollo económico estatal, así como que proporcionara auxilio a las entidades respecto a la prestación de los servicios de educación, salubridad y asistencia, comunicaciones e irrigación.¹⁴⁴ Por la otra, a pesar de que la administración deficiente de sus fuentes de recaudación —prácticamente las mismas que gravaba la Federación— era una de las causas del problema financiero de los estados, el proyecto de la convención entregaba en exclusiva a éstos —si bien mediante un proceso paulatino— la imposición de casi toda la materia gravable, compartiendo su recaudación con la Federación. Ésta conservaría como único tributo importante el impuesto sobre la renta, participable con los estados en lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo. Esas metas eran antagónicas, y las circunstancias exigían el cumplimiento prioritario e inmediato de la primera; pero para hacerlo forzosamente tenía que contar la Federación con recursos suficientes que sólo podía obtener de una mayor recaudación.

Por esta razón, las decisiones de la Convención que se llevaron a la práctica se canalizaron por una parte a aliviar la anarquía e ineficiencia del sistema fiscal, que lo llevaban a originar una múltiple imposición y a obstaculizar la existencia del mercado común nacional, y por la otra a auxiliar a las entidades para que mejoraran sus sistemas fiscales, y por tanto incrementaran su recaudación. Los postulados que implicaban la disminución de los recursos federales al mismo tiempo que se exigía el apoyo federal no sólo para crear la infraestructura para el desarrollo, sino hasta para suministrar los servicios elementales, que eran responsabilidad de los estados, no concordaban con la realidad económica, política y social, y no pudieron ser cumplidos. Sin embargo, la labor de las convenciones, especialmente la de la última, tuvo trascendental importancia, porque representó el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal y sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

Cierto que en el desarrollo de su evolución dicho sistema devino en una organización integrada con preponderancia del poder federal, cuando en el

¹⁴⁴ *Ibidem*, conclusiones III, inciso g), y X, pp. 39-42.

sistema proyectado por la Comisión el papel preeminente lo tenía el nivel local, ya que conforme a él hubiera pertenecido a los estados la imposición a la propiedad inmueble y a la transmisión gratuita de riqueza —con participación decreciente a la Federación respecto a esta última—; el impuesto general a las ventas hubiera sido federal en una primera fase, para terminar siendo un impuesto local de acuerdo con el consumo, participable en ambos casos, y hubiera correspondido a la Federación la imposición al comercio exterior y a la renta —con participación a los estados por lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo—, así como algunos impuestos al consumo, también participables.

Fruto también de las convenciones fueron varias medidas adoptadas para disminuir los efectos negativos de la falta de organización tributaria: se promulgó una ley de coordinación fiscal, y conforme a ella se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios; se integraron los impuestos sobre transmisiones gratuitas de riqueza, y se derogó la contribución federal; las operaciones mercantiles dejaron de ser gravadas en la Ley del Timbre, y se promulgó la Ley de Ingresos Mercantiles, que armonizó los impuestos locales con el federal. Y muy importante: se inició el sistema de celebrar convenios entre la Federación y las entidades para unificar el sistema fiscal, ya que de acuerdo con dichos pactos, a cambio de percibir una participación sobre lo recaudado por la Federación en su territorio, los estados renunciaban a gravar las mismas materias que ella. Así se iniciaron el régimen de participaciones optativas y la coordinación fiscal.

La coordinación fiscal operó a través de convenios en los que los estados aceptaban en las condiciones previstas por cada una de las leyes tributarias, las participaciones que las mismas concedían. El que se establecieran en diversas leyes y en épocas distintas originó que los montos de las participaciones y los procedimientos para otorgarlas variaran en cada ordenamiento.

III. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL

La Ley de Coordinación Fiscal, expedida en 1953, entendía la coordinación más que como armonización tributaria en el sentido de repartimiento de las fuentes de recaudación o del rendimiento de los impuestos, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de estado a estado que obstaculizaran la operación del mercado común nacional.

De acuerdo con dicha Ley, eran restricciones indebidas, por una parte, expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que significaran diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que esta discrepancia se estableciera respecto a la producción similar a la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia, y por la otra, la expedición por los estados de leyes o decretos que prescribieran o mantuvieran en vigor medidas que directa o indirectamente prohibieran o gravaran la salida de su territorio de artículos de producción local, o la entrada a su jurisdicción —o la salida de ésta— de mercancías de otra entidad o extranjeras; o que establecieran o preservaran la vigencia de impuestos que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro, y que por lo tanto entorpecieran el tránsito de las personas o de las cosas que atravesaran su territorio al sujetar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros a impuestos o derechos estatales cuya exacción se efectuara por aduanas o garitas locales, requiriera la inspección o registro de bultos, o exigiera la exhibición de guías de tránsito o la presentación de documentos que acreditaran el pago de los gravámenes.

Para realizar el estudio de los problemas que esta situación planteaba, para encontrarles solución y aplicar ésta, se creó en 1953 la Comisión Nacional de Arbitrios.

1. *Organismo gestor de la coordinación fiscal*

Representadas en la Comisión Nacional de Arbitrios¹⁴⁵ estaban las secretarías de Gobernación, Economía y Hacienda con un delegado cada una —de los cuales el de esta última fungía como presidente en nombre del secretario de Hacienda—; un comisionado de cada una de las zonas fiscales actuaba en nombre de las entidades, y se completaba este organismo con tres agentes de los contribuyentes, que sólo tenían voz informativa. Cuando la Comisión trataba algún asunto en el que tuvieran interés los municipios, contaban éstos con un poderhabiente.

Aunque la Comisión servía de conducto a las entidades que solicitaban modificaciones en la legislación o en la fijación de participaciones, y a solicitud del gobierno federal o de los estados actuaba como consultor

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 38-43, y Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

técnico para la expedición de leyes en materia fiscal —y en este aspecto debía proponer medidas encaminadas a coordinar la actividad impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades—, sus esfuerzos iban dirigidos principalmente a poner fin a las restricciones que las leyes fiscales de las entidades imponían al comercio interestatal. La Comisión estudiaba sistemáticamente la legislación tributaria vigente en cada estado, y cuando encontraba disposiciones o procedimientos de ese tipo, el gobierno federal pedía a la entidad que designara representantes que trabajaran con dicho organismo para resolver la situación.

Para impedir que la entidad que suprimiera sus procedimientos anti-constitucionales resintiera un perjuicio económico, previo estudio de sus circunstancias por la Comisión y por los representantes designados por el estado, diseñaba aquélla un programa considerando medidas que con el consentimiento del gobierno local podían aplicarse aisladamente o en combinación. Algunas de estas providencias se centraban en el perfeccionamiento del sistema fiscal del estado, prestándole asistencia técnica para crear nuevos arbitrios locales, o bien para mejorar sus leyes o sus sistemas de recaudación. Otras disposiciones preveían la ayuda pecuniaria, consistente en el aumento de una o varias participaciones en impuestos federales, o en la afectación en beneficio del estado de todos o parte de los rendimientos de las empresas propiedad del gobierno federal ubicadas dentro de su territorio, así como el otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de los servicios públicos, o para la ejecución de obras de fomento económico. Cuando el procedimiento adoptado no implicaba una entrada inmediata de recursos, el gobierno federal otorgaba un subsidio temporal mientras se obtenían resultados de las medidas aplicadas.

Aprobado el programa por el Ejecutivo Federal, se sometía al del estado proponiendo que lo adoptara en un plazo que no excediera de dos meses. Si transcurrido ese lapso no había hecho las modificaciones pertinentes, la Secretaría de Hacienda podía considerar la expedición de un acuerdo en el que entre otras medidas podía figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tuviera derecho el estado renuente a derogar las disposiciones contrarias a la Constitución y a la Ley de Coordinación. La entidad afectada podía acudir a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación demandando que la Federación reconociera la constitucionalidad de las leyes o procedimientos locales impugnados, y por lo tanto que se anulara el acuerdo dictado.

Como en la práctica el gobierno federal mantuvo la política de esquivar el enfrentamiento con las entidades federativas, la Comisión de hecho contó con el convencimiento como única herramienta, por lo que fue excesivamente lento el proceso de disuadir a los estados del empleo de prácticas viciosas que no sólo no resolvían su desequilibrio financiero en lo individual, sino que agravaban el del conjunto de ellos.

2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones

Todas las fuentes de recaudación están a disposición de los dos niveles de gobierno, excepto por algunas materias —no las más productivas— reservadas en la Constitución a la Federación:¹⁴⁶ el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales propiedad de la nación o sometidos a su dominio directo, las actividades de las instituciones de crédito y de las sociedades de seguros, y la utilización de los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como el consumo de energía eléctrica; la venta de cerillos y fósforos, de aguamiel y productos de su fermentación, y de gasolina y de otros productos derivados del petróleo; la explotación forestal, y la producción o el consumo de tabacos labrados y de cerveza.

Aunque sin obtener una recaudación adecuada, amén de múltiples impuestos especiales al consumo aplicados a productos y servicios locales, los estados establecieron sus propios gravámenes a la renta, a las ventas en general y a la propiedad raíz —los tres impuestos de más alto rendimiento—. Aunados los sesenta impuestos aplicados a nivel local —de los que cada entidad tenía implantados entre veinte y treinta— a los sesenta impuestos federales, formaron no un sistema fiscal, sino un conglomerado de tributos carente de organización que generaba una múltiple imposición y dificultaba la administración de los gravámenes.

Para poner fin al desorden tributario, a la participación por disposición constitucional respecto a los impuestos especiales reservados a la Federación sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIX.

labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza, se sumó la participación opcional, procedimiento que se dio en relación con la imposición al ingreso y a la riqueza, y muy especialmente respecto a la imposición al consumo.

A medida que los estados iban derogando sus disposiciones fiscales al aceptar la participación que las leyes impositivas federales concedían a aquellas entidades que no gravaban la misma materia, se paliaban las desventajas de la múltiple imposición y de la desorganización administrativa, y paulatinamente iba formándose el sistema de coordinación fiscal.

A. *Imposición a la riqueza*¹⁴⁷

a. Gravámenes a la traslación gratuita de riqueza

Los primeros esfuerzos para terminar con la múltiple imposición se dieron respecto a las transmisiones gratuitas de riqueza. A nivel federal se aplicaban la Ley del Impuesto Federal sobre Herencias y Legados, y la Ley del Impuesto Federal sobre Donaciones —ambas del 25 de agosto de 1926—, y en cada una de las entidades existían leyes sobre la materia.

Con objeto de terminar con la múltiple imposición, en 1933 la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal preparó modelos de leyes uniformes en materia de herencias, legados y donaciones, con estructura similar a las leyes federales y locales existentes, y tarifas que correspondían a las tasas promedio combinadas de dichas disposiciones. En estos modelos se dejaba la facultad de establecer el tributo sólo al nivel local, y el producto de la recaudación se dividía con el nivel federal, correspondiendo a la Federación el 40%, y el 60% a la entidad que aplicaba el impuesto.

Leyes, siguiendo estos modelos, se introdujeron en el Distrito y en los Territorios Federales en 1934, y posteriormente los estados empezaron a adoptarlos. En las entidades en las que iban entrando en vigor las nuevas leyes locales, la ley federal iba quedando abrogada.

¹⁴⁷ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, 1983, pp. 153-167; y Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 77, fracción XXIX.

Años después —y siempre con el propósito de terminar con la múltiple imposición— se invirtió la situación respecto a las transmisiones de riqueza por causa de muerte al promulgarse una Ley Federal sobre Herencias y Legados aplicable a partir de 1960, que concedía a las entidades que se abstuvieran de decretar o mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre la transmisión hereditaria de los bienes a los que dicha ley se refería, una participación al estado de 50% y otra de 10% al municipio —60% al Distrito Federal—, sobre el rendimiento de este impuesto en su jurisdicción.

Tanto esta ley como las anteriores eran técnicamente correctas. Sus tasas progresivas se fijaron atendiendo a diversas circunstancias: grado de parentesco entre el autor de la sucesión y los herederos y legatarios —o entre el donante y los donatarios según el caso—; edad, incapacidad permanente, capacidad económica del beneficiario, y monto de lo transmitido. Pero de hecho no se cumplían porque por falta de control sobre los bienes transferidos se aplicaban sólo sobre la propiedad inmueble, en tanto que las grandes fortunas que se transmitían por medio de acciones las evadían, cosa que también ocurría tratándose de la traslación de joyas, obras de arte y bienes muebles en general.

Considerando la injusticia que esto representaba, y también que intentar aplicar estos impuestos implicaba un alto costo no compensado por la baja recaudación, en 1961 se derogaron en el Distrito y en los Territorios Federales las leyes vigentes para el cobro del impuesto sobre herencias y legados, y se facultó a la Secretaría de Hacienda para que con los estados que aceptaran derogar sus leyes sobre la materia celebrara convenios comprometiéndose a otorgarles un subsidio anual equivalente al monto del ingreso percibido en 1961 por esos conceptos, a fin de compensarlos íntegramente por la disminución en su recaudación. Al ir quedando suprimidos en los estados los impuestos de que se trata, quedaba automáticamente suspendida en los mismos la aplicación de la ley federal que regulaba el cobro de ese gravamen.

En las declaraciones formuladas por Hacienda a efecto de suspender el cobro del impuesto en cada entidad que aceptaba ese régimen, se hacía constar que si el estado expedía disposiciones que en forma directa o indirecta restauraran el cobro de algún impuesto local que gravara las herencias o legados, a partir de la fecha en la que entraran en vigor tales disposiciones se reanudaría el cobro del impuesto federal correspondiente.

A pesar de la existencia de convenios en los que acordaron no mantener en vigor disposiciones que gravaran las transmisiones por causa de muerte, los estados de México, Colima, Veracruz y Yucatán incluían la materia en el impuesto sobre traslación de dominio. También mantuvieron sus impuestos el Distrito Federal —que nunca recibió el subsidio por no mantener en vigor este tipo de tributos—, y Guanajuato —que no aceptó firmar el Convenio—. Baja California gravaba la adjudicación en juicios sucesorios.

A nivel federal, la Ley del Timbre de 1975 gravó la adjudicación de inmuebles por sucesión, asimilándola a la compraventa, dejando exenta únicamente la ocurrida cuando se transmitía a ascendientes, descendientes y cónyuge o concubina como único bien la casa habitación del autor de la sucesión, si el valor de dicho inmueble no excedía de 500,000 pesos y no rendía productos. El impuesto se aplicaba sobre el valor del bien una vez sustraída una cifra igual al monto de diez veces el salario mínimo anual del Distrito Federal, esta ley fue abrogada al entrar en vigor la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Bienes, de 1980, que gravaba la adquisición por herencia.

Respecto a las transmisiones por donación, la Ley Federal del Impuesto sobre Donaciones fue abrogada por el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Ingresos para 1964. A partir de este año los estados empezaron también a derogar sus disposiciones sobre esta materia, y salvo en Oaxaca y San Luis Potosí, en los que existía un impuesto sobre donaciones —al que se referían diversos artículos de la Ley de Hacienda en el primero, y del Código Fiscal en el segundo— en el resto de los estados dejó de existir un impuesto específico sobre la materia; pero la ausencia de éste no implicaba que las transmisiones gratuitas de riqueza dejaran de gravarse, pues aquellas que eran fácilmente controlables quedaban asimiladas a la transmisión onerosa de riqueza sin recoger las circunstancias que anteriormente existían para atenuar la carga fiscal: parentesco próximo, minoría de edad o ancianidad, incapacidad, baja posición económica del beneficiario, o lo exiguo de la transmisión.

A pesar de no existir en el nivel federal una ley específica sobre la imposición a las donaciones, la materia también estaba gravada. Tanto en la Ley del Timbre de 1953 como en la de 1975 la donación fue asimilada a la compraventa, y aunque no se especificaba que se limitaba a la que tenía por objeto la transmisión de inmuebles, la tarifa aplicable se refería

específicamente a éstos, sin considerar exentos a los ascendientes, descendientes, cónyuge o concubina. Esta ley fue abrogada en 1980 por la Ley Federal de Adquisición de Inmuebles, que también incluyó entre los actos objeto del impuesto a la donación. Ésta era asimismo gravada por la Ley del Impuesto sobre la Renta —excepto la realizada entre cónyuges y ascendientes y descendientes en línea recta sin importar el monto, y en los demás casos hasta una cantidad igual a tres veces el salario mínimo del área geográfica elevado al año.

b. Gravámenes a la propiedad o posesión de riqueza

Por lo que toca a la imposición a la propiedad o posesión de inmuebles, la Federación renunció desde 1949 a percibir la contribución federal, que era una cuota adicional que se cobraba junto con el impuesto predial recaudado por las entidades.

Esta manifestación de la riqueza quedó pues como fuente exclusiva de tributación para las entidades federativas, obligadas a conceder una participación a sus municipios sobre el monto recaudado en su jurisdicción; hasta que por las reformas constitucionales de febrero de 1983, las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y cambios de valor, pasaron a formar parte de las haciendas municipales.

*B. Imposición al consumo*¹⁴⁸

Fue respecto a los tributos al consumo¹⁴⁹ —sobre producción y venta de primera y de ulteriores manos— en los que la coordinación se dio más profusamente.

¹⁴⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM, 1972, pp. 8-96 y 134-152.

¹⁴⁹ Estas contribuciones recaudadas en las sucesivas etapas de la producción y de la distribución del bien gravado —o una sola vez en cualquiera de ellas—, son trasladadas al consumidor final expresamente o incluidas en el precio. El vendedor o productor que por motivos de control aparece en la ley como sujeto del tributo establecido para que sea cubierto por el consumidor final es en realidad sólo su retenedor. En el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se señalaba como “sujeto del impuesto” —así, entrecomillado— a la persona física o moral que habitualmente obtenía ingresos

En 1948 entró en vigor la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que cumpliendo con las disposiciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal gravó las operaciones de carácter mercantil anteriormente incluidas en la Ley del Timbre —desde entonces limitada a las operaciones civiles—, consistentes en la enajenación y arrendamiento de bienes, la venta con reserva de dominio, la prestación de servicios y las comisiones y mediaciones. Con base en las disposiciones de esta ley se inició la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los estados.

A condición de que las entidades no mantuvieran en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria distintos de los autorizados en la propia ley y en el convenio respectivo —mismos que recaían en materias que la Federación no gravaba—, las legislaturas de los estados coordinados podían fijar sobre los ingresos imponibles percibidos en su jurisdicción una cuota de hasta 12 al millar, adicional al impuesto federal, que era de 18 al millar. Recibían además los estados coordinados el 40% de los recargos y multas cobradas en su territorio en relación con dicha ley.

Para estimular a los estados que no lo habían hecho a acogerse al régimen de coordinación, a partir de 1954 —año en el que entró en vigor la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles— se concedió a las entidades ya coordinadas una compensación adicional equivalente al 10% del importe que recibieran a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los tributos federales —exceptuando el propio impuesto sobre ingresos mercantiles—. Este incentivo operaba desde la fecha de celebración del convenio respecto a las entidades que fueran afiliándose al sistema de que se trata.

con motivo de las operaciones gravadas por ella, y añadía que sin que se considerara como alteración del precio oficial, aquélla podía trasladarlo expresamente al comprador o usuario del servicio desvinculándolo en las facturas o notas de venta del valor de la operación. Era obligatorio consignar separadamente el monto del gravamen en la primera enajenación que efectuaran a comerciantes o industriales tanto los productores como los primeros distribuidores de artículos de importación.

De acuerdo con el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la traslación opera al hacer el contribuyente al consumidor expresamente y por separado en todos los casos, un cargo equivalente al gravamen en ella establecido.

A pesar de esto, desde 1957 —año en el que se adhirió a la coordinación el decimoquinto estado— la situación permaneció estancada hasta 1971. La causa principal del rechazo al sistema que se analiza fue que los gravámenes estatales a la industria y al comercio sumados a los impuestos adicionales sobre éstos proporcionaban a algunas entidades recursos económicos que excedían a los que recibirían de aplicar la tasa adicional prevista por la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Pero a pesar de la renuencia todos los estados terminaron por coordinarse, porque al implantarse en 1971 la tasa del 10% sobre los artículos de lujo enumerados en la ley —diversificada en 1974 con porcentajes de 5%, 10%, 15% y 30%—, y sobre todo al elevarse en 1973 la tasa federal de 1.8% a 4% aplicable en todo el territorio nacional —independientemente de que las entidades hubieran o no hubieran celebrado convenio— y concederse a las jurisdicciones coordinadas una participación de 45% sobre lo recaudado en sus territorios —la cuota adicional aplicable hasta esa fecha equivalía al 40% del impuesto total—, por una parte se eliminó el obstáculo que representaba el que la porción que correspondería al estado en la recaudación fuera inferior a la que podría recabar por sí mismo, y por la otra, de haber tenido que pagar el impuesto federal además de los de su propia demarcación, la situación hubiera sido demasiado gravosa para los contribuyentes de las circunscripciones no coordinadas. El que todas las entidades aceptaran suspender la aplicación de sus propios gravámenes y participar del tributo federal allanó el camino para que en 1980 se introdujera el impuesto al valor agregado, que requiere una administración centralizada.

Por abarcar la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles la totalidad del territorio nacional y por la amplitud de la base sobre la cual recaía, la participación que sobre él les correspondía era la más cuantiosa de las que recibían los estados; pero también percibían participación en la recaudación de múltiples impuestos especiales sobre la producción o venta de bienes específicos.

Respecto a los gravámenes reservados por la Constitución a la Federación —sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación sometidos a su dominio directo; consumo de energía eléctrica; venta de cerillos y fósforos, de aguamiel y productos de su fermentación, de gasolina y otros productos derivados del petróleo; explotación forestal, y producción o consumo de tabacos labrados y de cerveza— la participación operaba por disposición constitucional; pero era de carác-

ter opcional tocante a múltiples materias que los estados aceptaron no gravar a condición de recibir una participación en la recaudación federal.

Hasta 1971 los impuestos sujetos a participación opcional —por declaratoria de la Federación y no por suscribir formalmente un convenio— eran tan sólo los que recaían sobre aguas envasadas, autos ensamblados, cemento, llantas, vidrio y reventa de aceites; y había además un impuesto adicional estatal sobre la venta de gasolina. Para 1976, la coordinación se había extendido a los impuestos sobre alfombras, tapetes y tapices; artículos eléctricos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras; alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas; y tenencia y uso de automóviles.

C. Imposición al ingreso¹⁵⁰

El último gravamen respecto al cual se dio la coordinación entre las autoridades fiscales federales y locales fue el impuesto sobre la renta. Objeto de este tributo son los rendimientos derivados del capital o del trabajo, así como los ingresos obtenidos por la combinación de ambos factores de producción en una empresa.

La coordinación se convino a partir de 1973¹⁵¹ sólo respecto al ingreso global de las empresas causantes menores, y desde 1976¹⁵² también respecto a las empresas sujetas a bases especiales de tributación en los giros agrícola, ganadero y pesquero —ambos regímenes desaparecidos en 1990.

Se consideraban como causantes menores a las personas físicas que obtenían entradas por la ejecución de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o pesqueras, siempre que sus ingresos acumulables en un ejercicio fiscal no excedieran de una cifra tope señalada por la ley. Tal calidad las exoneraba de seguir el complicado procedimiento contable general, consistente en calcular el impuesto sobre la diferencia entre los ingresos brutos acumulables y las deducciones autorizadas por la ley.

Para dichos contribuyentes la Secretaría de Hacienda estableció registros simplificados de sus operaciones, y determinó que calcularían su base gravable multiplicando los ingresos brutos obtenidos en el año de calen-

¹⁵⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 148, pp. 71-86, y *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976, pp. 16-19.

¹⁵¹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 45 bis, en vigor desde el 18 de enero de 1973.

¹⁵² *Ibidem*, reformas de 31 de diciembre de 1975.

dario por la tasa —diferente según las distintas actividades enumeradas— que para la determinación estimativa del ingreso gravable señalaba la ley.

A partir de 1968¹⁵³ se sujetaron a bases especiales de tributación las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, que en cumplimiento de ellas determinaban su ingreso gravable de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda.

Conforme al texto original del precepto que introdujo el régimen de participación en esta materia, a condición de no mantener en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en los convenios respectivos, los estados recibían una participación —fijada en aquéllos— del 45% sobre lo que se recaudara en sus territorios por concepto del impuesto sobre la renta de los causantes menores, incluyendo recargos y multas. Al extenderse este sistema a las empresas sujetas a bases especiales de tributación, se señaló en la propia ley el mencionado porcentaje, que se entregaba a condición de que los estados se abstuvieran de gravar las utilidades de los contribuyentes sujetos a dichos procedimientos; asimismo, se estableció que de la suma percibida cada legislatura local debería distribuir cuando menos el 20% entre los municipios integrantes de su jurisdicción.

No quedaron sujetos a coordinación los impuestos que recaían sobre las empresas causantes mayores ni sobre los rendimientos del capital ni sobre los productos del trabajo. Por lo que toca a los dos últimos, cuando menos algunas utilidades derivadas del capital eran gravadas por la totalidad de los estados; prácticamente todas las entidades tenían establecidos tributos sobre los ingresos obtenidos por el ejercicio de profesiones independientes y de actividades artísticas, y algunas de ellas sujetaban a imposición el trabajo asalariado.

3. *Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda*¹⁵⁴

Cinco lustros transcurrieron antes de que volvieran a deliberar juntas las autoridades fiscales federales y estatales. Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y tesoreros de los estados coordinados respecto del impuesto so-

¹⁵³ Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, para 1968, artículo 5o. transitorio.

¹⁵⁴ Indetec, *Acuerdos y conclusiones de las reuniones nacionales de funcionarios fiscales (1972-1976)*, pp. 1-57.

bre ingresos mercantiles celebraron en noviembre de 1972 y enero de 1973 las dos primeras reuniones, a las que siguieron seis entre la última fecha y abril de 1975, y se efectuaron anualmente hasta 1979. A partir de 1977 sus labores deben contemplarse en relación con el Convenio Único de Coordinación, y después con el Convenio Único de Desarrollo; y a partir de 1982 —ya bajo el régimen de la nueva Ley de Coordinación en vigor desde 1980— también como vinculadas al Plan Global de Desarrollo, y posteriormente a los planes nacionales de desarrollo.

Desde la primera de las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda se replanteó el viejo problema de la enorme brecha entre los limitados recursos locales —de escasas posibilidades de expansión— y la creciente demanda de servicios públicos, haciendo notar que la presión de los gastos corrientes sobre los gobiernos estatales los imposibilitaban para efectuar inversiones en infraestructura —reducida en términos relativos y en ocasiones en forma absoluta—, por lo que se solicitó que la Federación resolviera conjuntamente con los estados el problema planteado por el desproporcionado incremento anual de la demanda de servicios educativos frente a la inelástica captación de recursos, y que en la ejecución de las obras públicas las entidades participaran de acuerdo con sus posibilidades económicas, y no necesariamente con el 50% de la inversión. En las subsecuentes reuniones fue insistiéndose sobre la necesidad de eliminar los desequilibrios regionales asegurando a las entidades los recursos requeridos, considerando que es una utopía la autonomía política sin suficiencia económica.

4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento

En el seno de las asambleas se convino en varias medidas para atenuar la desigualdad regional, que con posterioridad fueron adoptadas por las autoridades estatales o las federales según el caso. Algunas de esas soluciones tenían que darse a nivel local, y otras en coordinación con el nivel federal. A nivel local debía terminarse con las medidas alcabatorias y con la competencia por establecer los mayores estímulos fiscales, y mejorar tanto los ordenamientos fiscales como las técnicas de recaudación. En forma coordinada debía darse una descentralización de funciones fe-

derales, y un perfeccionamiento de la coordinación fiscal y de la colaboración administrativa.

Como apoyo para estudiar las circunstancias conforme a las cuales se tenía que actuar, para sugerir soluciones, y para evaluar la ejecución de las medidas propuestas, se creó desde la tercera reunión —abril de 1973— el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados y el Distrito Federal (Indetec), cuyo consejo directivo estuvo integrado por la Comisión Permanente de Tesoreros Estatales y por la Secretaría de Hacienda.

a. Providencias aplicables a nivel local

a') Erradicación de prácticas alcabalatorias

Para dejar de obstaculizar el comercio interestatal, desde la tercera reunión —abril de 1973— se acordó evitar todo tipo de procedimientos alcabalatorios.

b') Supresión de la competencia basada en ofrecer los mayores estímulos fiscales

Desde la primera reunión se había planteado la ineficacia de las exenciones de impuestos concedidas a nivel estatal para estimular el desarrollo económico, y ya en la segunda aceptaron los tesoreros la conveniencia de no otorgar más franquicias estatales, de no conceder prórrogas o aumentos de tasas a las concedidas, y de derogar las leyes estatales de fomento a la industria y al comercio que las regulaban.

En la tercera reunión se invitó a los tesoreros de los estados que todavía las concedían a que siguieran su labor de convencimiento a efecto de que en lo sucesivo no se otorgaran ni aun a título de subsidio, de que las ya acordadas se sustituyeran por subsidios cuyo importe no excediera del equivalente del 1.2% y sólo por el tiempo que faltara para su vencimiento, y de que sus respectivas jurisdicciones se vincularan con la comisión intersecretarial encargada de la formulación de la política sobre exenciones fiscales federales.

Para mantener actualizada la información que permitiera evaluar el resultado del acuerdo tomado en el sentido de no otorgar nuevas exenciones estatales, en la sexta asamblea —octubre de 1974— se encomendó a la Dirección de Ingresos Mercantiles la elaboración de un directorio nacional de franquicias y estímulos fiscales locales y federales.

c') Perfeccionamiento de los ordenamientos fiscales
y de las técnicas de recaudación

La tendencia a implantar tasas progresivas en el impuesto predial se inició a raíz de las conclusiones de la primera reunión, y en la quinta —abril de 1974— se decidió precisar una política en materia de fiscalización para uniformar el control de la recaudación de impuestos y de recargos, así como la aplicación de sanciones.

A fin de llegar a la uniformidad esencial de los ordenamientos fiscales, se acordó en la séptima reunión —abril de 1975— que el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados y el Distrito Federal daría asesoría con objeto de elaborar una codificación fiscal que sirviera de base para armonizar las disposiciones tributarias de los estados, sugiriendo modelos de leyes en los que se definirían en forma similar el sujeto, el objeto y la base; y en los que asimismo se igualaran las disposiciones complementarias y se establecieran tasas o cuotas semejantes. También se convino en que se daría orientación para formar un banco de datos de consulta para el análisis de varias materias —como los sistemas utilizados respecto al catastro, al control de la recaudación y a la vigilancia fiscal.

b. Disposiciones que requerían la colaboración
de los dos niveles de gobierno

a') Progreso de la coordinación fiscal

Como consecuencia de la primera reunión, los convenios de coordinación en ingresos mercantiles fueron uniformados, y lo fue el formato de declaración del impuesto sobre ingresos mercantiles como resultado del acuerdo de la sexta reunión —octubre de 1974—. La coordinación en los impuestos sobre alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, así como respecto del impuesto sobre la renta de las empresas causantes menores, se acordó en la cuarta reunión —octubre de 1973—, y en la octava —noviembre de 1975— se solicitó la delegación del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles.

b') Descentralización de funciones

En la cuarta reunión —octubre de 1973— se resolvió que para aumentar la eficiencia de la administración era necesario acercar las autoridades

a los causantes, y a aquéllas entre sí, por lo que se acordó que era indispensable avvicinar los centros de decisión a los contribuyentes, para lo que se requería que la Federación estableciera administraciones fiscales regionales y coordinara sus actividades con las de los fiscos locales.

El estudio de la conveniencia de la desconcentración de la justicia tributaria se inició desde la quinta reunión —abril de 1974—, en la que se solicitó al Tribunal Fiscal de la Federación que analizara la posibilidad de crear salas regionales en el interior de la República, y asimismo se pidió a la Secretaría de Hacienda que delegara la resolución de los recursos de oposición al procedimiento, de oposición a terceros, y de reclamación de preferencia, lo que se aprobó en la sexta reunión —octubre de 1974.

Atendiendo a que el control regional de determinadas obras y servicios públicos puede ser canalizado más eficientemente por los gobiernos estatales y municipales, en la octava reunión —noviembre de 1975— los estados recomendaron vigorizar el federalismo reforzando las economías de los estados, y en consecuencia demandaron que se ampliara la coordinación administrativa generalizando los mecanismos de descentralización del gasto público federal para la ejecución de las obras públicas coordinadas.

Dentro del concepto fundamental de que el avance del país debe provenir del fortalecimiento del federalismo, y éste de la descentralización económica en un marco de absoluta comunicación y colaboración entre los distintos niveles gubernamentales, con base en los acuerdos tomados en éstas y en las subsecuentes reuniones, el proceso de la descentralización de facultades y funciones ha seguido llevándose a cabo según diversos criterios —geográficos, ecológicos, de mercado, de producción—, mediante una reforma administrativa que ha reorganizado la acción del gobierno federal e instituido mecanismos para determinar responsabilidades, asignar recursos y coordinar a los sectores, en un esquema de planeación compuesto por programas y proyectos establecidos conforme a un criterio global de desarrollo.

c') Acrecentamiento de la colaboración administrativa

Como base para integrar el sistema de información fiscal nacional, el Indetec, de acuerdo con la comisión recibida en la cuarta reunión —octubre de 1973— inició el estudio para la estandarización de las claves codificadoras de las actividades económicas y para crear el registro nacional de causantes.

Conforme a las resoluciones de la décima reunión —mayo de 1977— y de acuerdo con los lineamientos establecidos por la comisión creada al efecto y coordinada por la Dirección de Oficinas Federales de Hacienda, el Indetec preparó manuales de organización de procedimientos lo suficientemente flexibles como para ser aplicados por todas las tesorerías estatales en la administración de los impuestos coordinados; mientras otra comisión analizaba la administración coordinada de los causantes menores y de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación.

Al acentuarse cada vez más la conciencia de que la ineludible obligación de satisfacer las necesidades colectivas exigía la extensión del bienestar material hasta los grandes núcleos de población marginada, iba generándose la idea de que la coordinación no podía contemplarse sólo respecto a los ingresos, sino que debía examinarse conjuntamente con el gasto público, y que dentro de la reorganización administrativa debía incluirse la colaboración respecto a esta materia, lo que hacía imprescindible la uniformidad en la presentación de los presupuestos. Por eso, desde la quinta reunión —abril de 1974— se había pedido al Indetec que preparara el método que permitiera implantar en todas las entidades federativas la técnica de presupuestos por programas, y se acordó en la sexta —octubre de 1974— que los estados iniciarían estudios para introducir dicho sistema.

Conforme a lo resuelto en la octava reunión —noviembre de 1975— con asesoría de la Subsecretaría de Egresos fue creada la Comisión de Presupuesto —formada por el Indetec y los representantes de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Zatecas y Puebla—, con objeto de que analizara los organismos a cargo de la planeación, ejecución y supervisión de los presupuestos públicos estatales y municipales; de que armonizara las clasificaciones presupuestales a nivel estatal, y de que fomentara la utilización de técnicas presupuestarias con enfoque programático. En la novena reunión —mayo de 1976— se pidió a la Comisión que influyera para que las reformas presupuestarias que proponía se llevaran a la práctica.

Para poder efectuar la asignación de responsabilidades y de recursos entre los tres órdenes de gobierno, así como para dotar a las haciendas de los estados y de los municipios de la capacidad económica que les permitiera resolver los problemas de su competencia, y realizar sus erogaciones en forma proporcional y acorde con la satisfacción de las necesidades sociales y económicas que debía afrontar cada nivel de gobierno, se hacía

necesario el análisis tanto del ingreso como del gasto público. Atendiendo a que la correcta planeación y programación de la asignación de responsabilidades y del concomitante uso de los recursos entre las tres esferas de administración es requisito indispensable para el fortalecimiento de las entidades federadas, y condición para el desarrollo del país y el funcionamiento adecuado de la estructura federal, en la décima reunión —mayo de 1977— se consideró la planeación de las obligaciones y el empleo de los recursos como una responsabilidad compartida, y se definió como exigencia impostergable dar forma a un instrumento jurídico que permitiera proceder a ella, para que los estados y municipios pudieran hacer frente a los apremiantes y crecientes requerimientos de gasto que demandaba la satisfacción de las necesidades acumuladas —sobre todo en materia educativa—, y pudieran llevar a cabo los planes de desarrollo para el bienestar colectivo.

5. Gestación de la coordinación fiscal integral

En la Décima Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda —mayo de 1977— inició la coordinación una nueva etapa, en la que se consideraron las políticas de ingreso, gasto y crédito; pero ya en la séptima reunión —abril de 1975— se había convenido en que el avance de la coordinación fiscal requería ser institucionalizado en una nueva ley en la que se superara la heterogeneidad de los convenios de coordinación, y la de los diversos niveles de desarrollo de las administraciones tributarias participantes, ya que la armonización del sistema fiscal conlleva la necesidad de pugnar por dicha metodización no sólo entre los distintos órdenes de gobierno, sino procurando unificar los diversos criterios de legislación estatal.

El grupo de trabajo encargado de redactar el anteproyecto de la nueva ley de coordinación estuvo coordinado por la Asesoría de la Subsecretaría de Ingresos, e integrado por representantes del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Comisión Nacional de Arbitrios, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados y del Distrito Federal, de la Dirección de Auditoría Fiscal, de la Administración Fiscal Regional, de la Dirección de Ingresos Mercantiles, y de la Dirección de Inspección de Impuestos Especiales; y compuesto también por los representantes de los estados de Coahuila, Jalisco, Nayarit, Puebla, y del Distrito Federal. Este mismo grupo, al que se unió el representante de Baja

California, hizo el estudio y elaboró el anteproyecto de convenio tipo de coordinación fiscal estatal y federal.

Dos años llevaba laborando el grupo, cuando la décima asamblea dictó los lineamientos a los que habría de apegarse el anteproyecto de ley que presentara. El régimen vigente no había terminado con la concurrencia impositiva, lo que producía aumentos no controlados en la carga tributaria nacional; adolecía de anarquía en cuanto a los principios para determinar los impuestos participables y los que no lo eran, y carecía de un criterio uniforme respecto al señalamiento de la cuantía de las participaciones y de los procedimientos para distribuir las.

El anteproyecto de ley debería contener las facultades estrictamente necesarias para el correcto funcionamiento de un sistema nacional de coordinación, preservar las facultades impositivas que constitucionalmente les corresponden a las entidades, eliminar las restricciones injustificables a su potestad tributaria, y garantizar que el conjunto de disposiciones fiscales cumpliría en forma armónica con los requisitos de proporcionalidad y equidad. Para fortalecer la hacienda estatal y municipal debería decretarse en dicho ordenamiento la transferencia de recursos de la Federación a los estados, y prever el procedimiento por el que las entidades a su vez los compartirían con sus municipios.

La coparticipación activa de ambos niveles de gobierno sería reconocida al establecer que los métodos de pago de esas transferencias serían manejados conjuntamente por la Federación y los estados. Para promover un desarrollo regional equilibrado debería instaurarse la apertura de nuevas fuentes de participación —de acuerdo con la capacidad financiera de la Federación—, y calcularla no sólo conforme al sistema tradicional que favorecía a la minoría de entidades que generaba la mayor recaudación, sino distribuyéndola a través de un fondo de perecuación —integrado exclusivamente con recursos federales— que tomaría en cuenta el menor desarrollo relativo de la mayoría de las entidades. Para una mejor organización del cabal aprovechamiento de las participaciones, debería asimismo establecerse un mecanismo correlativo de coordinación para el gasto.

El anteproyecto fue turnado a los tesoreros estatales por conducto de sus representantes en la Comisión Permanente para que canalizaran sus observaciones al grupo de trabajo, y con el apoyo de los gobiernos de todos los estados el 1o. de enero de 1979 fue promulgada la nueva ley.

IV. COLOFÓN

La coordinación es un proceso dinámico de intentos y rectificaciones. Tal como ha ocurrido en el pasado, la política y la administración tributaria tienen que seguir ajustándose a los cambios en el desarrollo económico, político y social. La coordinación en materia regulada por la Ley de Coordinación vigente desde 1980, fruto de un proceso iniciado en 1953, y por lo mismo que largo y lento, ha dado la posibilidad de que la eficacia de cada sucesivo paso haya sido probada en la práctica, y que el conjunto de ellos, organizado en un sistema, haya demostrado ajustarse a la realidad mexicana. Específicamente el trabajo de preparación del ordenamiento en vigor transcurrió en un lapso de tres años, y en su redacción tuvo participación un grupo de representantes de las entidades federativas —amén de que el anteproyecto de ley fue aprobado por la XI Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados y Funcionarios de Hacienda, y posteriormente por los gobiernos de todos los estados—, lo que implicó un largo plazo de negociaciones y acuerdos. Pactos y arreglos que se han continuado bajo la vigencia de dicho estatuto, que ha sido objeto de numerosas modificaciones decididas con el consenso de todos los estados. Es este recurrir a negociaciones lo que inscribe a esta asignación de fuentes de ingreso, y a esta división de sus rendimientos —concomitante a una particular distribución de responsabilidades— dentro de la corriente del moderno federalismo fiscal.

CUADRO I
 IMPUESTOS SUJETOS A PARTICIPACIÓN
 POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL (1979)

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|---|----------------------|--|--|---|
| Aguamiel y productos de su fermentación | | | | |
| Producción | E E M | | \$0.01 a) \$0.045 L M \$0.01 L | a) Para ayuda económica del Valle del Mezquital. b) Para el Patronato del Maguey |
| Consumo | E M | | \$0.011 L M \$0.014 L b) \$0.001 L \$0.006 L c) | c) Para aumentar la participación de los estados, excepto el de Hidalgo. |
| Benzol, tolol, xilol, nafta, alquitrán de hulla | | | | |
| Producción | E | | \$0.35 L | |
| Bosques y terrenos nacionales | | | | |
| Explotación | E M | 50% 50%* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Caza | | | | |
| Explotación | E M | 50% 15% | | * Sobre la participación recibida por el estado. |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|--|----------------------|--|--|--|
| Cerillos y fósforos | | | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Producción | E | 15%* | | |
| | M | 34%* | | |
| Consumo | E | 25% | | |
| | M | 34%* | | |
| Explotación forestal | E | 30% | | |
| | M | 20% | | |
| Chicle | | | | El artículo 2o. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 1978 preveía que paulatinamente durante tres años a partir de 1979 desapareciera la cuota entonces en vigor de \$1.75 L con la cual se gravaba la producción y el consumo de cerveza. El artículo decía: durante los años de calendario que se indican, a la base del impuesto sobre producción y consumo de |
| Explotación | E | 35% | | |
| | M | 15% | | |
| Cerveza | | | | |
| Producción | | | | |
| Adicional por producción <i>Ad valorem</i> | E | | \$0.019 L \$0.13 L 2.8% ad val. | |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> | | |
|--|----------------------|--|--|---|--------|---|
| Consumo | | | | cerveza se le aplicará en vez de las cuotas establecidas la tarifa siguiente: | | |
| Adicional por consumo | E | | \$0.54 L \$0.10 L | Cuota | | |
| <i>ad valorem</i> | E | | 36.6% | Años | Fija | Tasa de impuesto sobre el valor de la cerveza producida |
| Consumo | M | | \$0.12 L | 79 | \$1.30 | 12% |
| Adicional por consumo | | | \$0.019 L | 80 | \$0.85 | 18% |
| <i>Ad valorem</i> | | | 7.9 % ad val. | 81 | \$0.40 | 24% |
| | | | | 82 | \$0.00 | 31% |
| <p>Las participaciones a las que se refería el artículo 4o. debieron ajustarse en los años antes citados en la misma proporción en la que variara la cuota fija.</p> <p>El Distrito Federal percibía además de la participación como entidad, la correspondiente a los municipios.</p> | | | | | | |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|----------------------------------|----------------------|--|--|--|
| Energía eléctrica | | | | <p>* La participación municipal la determinaban las legislaturas locales en proporción a los KWH. Cuando para la realización de las obras se utilizaban tierras agrícolas que constituían fuentes de riqueza para las entidades afectadas, correspondía el 70% de la participación a las entidades en las que estuviera situada la planta. El resto se distribuía a las demás entidades en proporción al número de hectáreas inutilizadas. Cuando más del 50% de la energía era consumida en entidades distintas de las afectadas, entre éstas se distribuía el 30% de la participación sobre consumo y el 70% restante entre las afectadas en proporción a las hectáreas inutilizadas. Las entidades beneficiadas con el excedente de las participaciones por producción y consumo, debían destinar el 25% de lo percibido a los municipios en cuyo territorio se encontraran ubicadas las obras.</p> |
| <i>Producción e introducción</i> | | 10% * | | |
| Consumo | | 30% * | | |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|---|----------------------|--|--|--|
| Minería Concesiones de explotación minera | | 100% | | (1) oro, plata y azufre. (2) hierro, carbón y manganeso. (3) otros. * Las legislaturas estatales fijaban la participación municipal. |
| Producción de minerales metálicos, compuestos metálicos, y minerales no metálicos | | 3.5% (1) 1.0% (2) 2.5% (3) * | | |
| Pesca y buceo | | 50% 40* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Petróleo y sus derivados Producción e importación Consumo | | 9% 1% 9% 1% | | * La participación a los municipios donde se consumían los productos importados se liquidaba conforme a la distribución que señalaba la legislatura local, o en su defecto, en proporción al número de habitantes de cada municipio. |
| Sal Producción Exportación | | 50% 40% 50% 50% | | *Sobre la participación percibida por el estado. |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|-----------------------|----------------------|--|--|---|
| Tabacos labrados | | | | |
| Producción | | 2% | | |
| Consumo | | 13% 5% | | |
| Terrenos nacionales | | | | * Sobre la participación percibida por el estado. |
| Venta o arrendamiento | | 25% 50% | | |
| Gasolina | | | | * Sobre la participación percibida por el estado. |
| Venta | | 10% 20% | | |
| Consumo | | | \$0.35 L | |

(#) El Distrito Federal percibía las mismas participaciones concedidas a los estados. Cuando la participación a los municipios no se calculaba sobre la participación concedida al estado, sino que se pagaba aparte de ésta, el Distrito Federal además de la participación correspondiente como entidad recibía la concerniente a los municipios.

E. Estado.

M. Municipios.

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

CUADRO II
IMPUESTOS SUJETOS PARTICIPACIÓN OPCIONAL (1979)

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|---|----------------------|--|--|---|
| Aceites, grasa y lubricantes | | | | * Sobre la participación percibida por el estado. |
| Primera reventa | E M | 20% 40% | | |
| Aguas envasadas y refrescos | | | | La participación se concedía sobre el precio de fabricación o de venta, y no sobre el rendimiento del impuesto. *Sobre la participación percibida por el estado. |
| Compraventa de primera mano | E M | 1.2% 10%* | | |
| Consumo | E M | 1.8% 10% * | | |
| Alcohol | | | | (1) Sobre el consumo de cada entidad. |
| Producción de aguardiente | E | | \$1.20 L | |
| Envasamiento de bebidas alcohólicas | E | 38%(1) | | |
| Envasamiento o venta de primera mano de alcohol potable | E | | \$0.15 L (1) | |
| Envasamiento o venta de alcohol desnaturalizado, cabezas, o colas | E | | \$0.60 L (1) | |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|---|----------------------|--|--|---|
| Alfombras, tapetes y tapices Compraventa de primera mano | E M | 10% 10%* | | * Sobre la participación percibida por el estado. |
| Consumo | E M | 30% 10%* | | |
| Artículos eléctricos, cintas, aspiradoras y pulidoras Compra venta de primera mano | E M | 10% 10%* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Consumo | E M | 30% 10%* | | |
| Automóviles y camiones Venta de primera mano | E M | 20% 40% | | Existía además una participación de 20% para el Comité Nacional de Caminos Vecinales. * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Cemento Producción | E M | 20% 10%* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Consumo | E M | 20% 10%* | | |

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|--|----------------------|--|--|---|
| Ingresos mercantiles | E M | 45% 20%* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Llantas y cámara de hule | | | | Del ingreso líquido percibido tanto por la Federación como por los estados, se destinaba un 20% para caminos vecinales. |
| Producción | E | 20% | | |
| Consumo | E | 20% | | |
| Renta | | | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Ingreso global gravable de las empresas causantes menores, y de los sujetos a bases especiales de tributación | E M | 45% 20%* | | |
| Productos del trabajo (únicamente sobre las multas y recargos relacionadas con este impuesto) | E | 45% | | |
| Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal (únicamente sobre los recargos y multas relacionadas con este impuesto) | E | 45% | | |
| Tenencia o uso de automóviles | E M | 20% 10%* | | * Sobre la participación recibida por el estado. |
| Artículos de vidrio o cristal Compraventa de primera mano | E | 40% | | |

SUBSIDIO

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|---------------------|----------------------|--|--|---|
| Herencias y legados | | | | Esta subvención equivalía a lo que cada estado había percibido en 1961 por concepto de impuestos locales sobre herencias y legados. |

CUOTA ADICIONAL

| <i>Impuestos</i> | <i>Entidades (#)</i> | <i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i> | <i>Cuota fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i> |
|----------------------|----------------------|--|--|--|
| Despepite de algodón | | | | No era participación, sino una cuota adicional al impuesto federal que era del 18 al millar. * Sobre la cuota estatal |
| Producción | E M | 12 al millar 15%* | | |

(#) El Distrito Federal percibía las mismas participaciones concebidas a los estados. Cuando la participación a los municipios no se calculaba sobre la participación concebida al estado, sino que se pagaba aparte de ésta, el Distrito Federal además de la participación correspondiente como entidad recibía la correspondiente a los municipios.

E. Estados.

M. Municipios.

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

6. A Cerveza, consumo, ordinario y adicional al consumo.
6. B Cerveza, producción, ordinario y adicional a la producción.
6. C 6% sobre el valor de la cerveza.
7. Energía eléctrica, producción, introducción y consumo.
8. Explotación forestal.
9. A Gasolina importada (consumo).
9. B Gasolina nacional (consumo).
9. C Gasolina (venta).
10. A Minerales, metales, compuestos metálicos y minerales no metálicos, (producción).
10. B Concesiones mineras.
11. Pesca, explotación.
12. Petróleo y sus derivados, producción nacional, importación y consumo.
13. Sal, producción y exportación.
14. Tabacos labrados, producción y consumo.
15. Terrenos nacionales, venta o arrendamiento.

Participación opcional

1. A Aguardiente, producción.
1. B Envasamiento de bebidas alcohólicas y consumo.
1. C Alcohol potable, consumo.
1. D Alcohol desnaturalizado, cabeza y colas envasadas en recipientes menores. (consumo).
2. Aguas envasadas y refrescos, compraventa de primera mano y consumo.
3. Alfombras, tapetes y tapices, compraventa de primera mano y consumo.
4. Artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, compraventa de primera mano.
5. Automóviles y camiones ensamblados, venta de primera mano.
6. Cemento, producción y consumo.

7. Aceites, grasas y lubricantes, primera reventa.
 8. Llantas y cámaras de hule, producción y consumo.
 9. Automóviles, uso o tenencia.
 10. Artículos de vidrio o cristal, compraventa de primera mano.
 11. Recargos y multas del impuesto sobre productos de trabajo.
 12. Recargos y multas del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal.
 13. Ingresos mercantiles.
 14. Ingreso global de las empresas (causantes menores y sujetos a bases especiales de tributación).
- CA. Cuota adicional: despepite de algodón.
- S. Subsidios: herencias y legados.
- * La reciben directamente de los municipios.
- Fuente: Datos de la Coordinación Fiscal.
- Elaboración de la autora.

CUADRO IV
IMPUESTOS EN VIGOR EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1979

| Entidades | 1 | 2 | | 3 | | | | | 4 | 5 | 6 | | 7 | 8 | | 9 | | 10 | | 11 | | | | | | 12 | | | 13 | 14 | 15 | 16 | | |
|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|---|----|---|---|---|---|---|----|----|---|----|----|----|----|---|--|
| | | A | B | A | B | C | D | E | F | | | A | B | | A | B | A | B | A | B | A | B | C | D | E | F | A | B | C | | | | | |
| Agascalientes | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | | x | x | | | | | | | | | x | x | x | x | x | | | | | |
| Baja California | x | x | x | x | x | | x | x | | | | x | x | | | x | x | | | x | | | | | | | x | x | x | | | | | |
| Baja California Sur | | x | | | | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | x | | | x | x | x | | | | | |
| Campeche | x | x | | x | x | | x | x | | | | | x | | x | | x | x | x | | | | | x | | | x | x | x | | | | | |
| Coahuila | | x | | | | | | | | | | x | x | | | x | x | | | | | | | x | | | x | x | x | | | | | |
| Colima | | x | x | | | x | | x | | | | | | | x | x | | x | | | | | | x | | | x | x | | | | | | |
| Chiapas | | x | x | | x | | | x | x | | | | | | x | | | | x | x | | | | x | | | x | x | x | | | | | |
| Chihuahua | x | x | | | x | x | x | x | x | | | | x | | | | | | | x | x | | | x | | | x | x | x | | | | | |
| Distrito Federal | | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | | x | x | | | | | | |
| Durango | | x | x | | x | | x | x | | x | | | | | | x | | x | x | x | | | | x | | x | x | x | x | | x | | | |
| Guanajuato | | | x | x | x | x | x | x | | | x | | | | | | | | | | | | | x | | | x | x | x | x | | x | | |
| Guerrero | x | x | x | x | x | | x | x | x | | | | | | | | x | | | | | | | x | | | x | x | | | | | | |
| Hidalgo | | x | x | x | x | x | | x | x | x | | | | | x | | | x | | | | | | x | | x | x | x | | | | | | |
| Jalisco | x | x | | x | x | x | x | | x | | | | | | x | | | x | | | | | | x | | | x | x | x | | x | | x | |
| México | | x | | x | x | x | x | x | | | | | | x | | | x | x | x | | | | | x | | | x | x | | | | | | |
| Michoacán | | x | x | x | x | | x | x | x | | | | | | | x | | | x | | | | | x | | | x | x | | | | | | |
| Morelos | | x | | x | x | | | x | x | | | | | | x | x | x | | x | | | | | x | | | x | x | x | | x | | | |
| | | | | I | I | | | I | | | | | | | | | | | | | | | | | | | II | | I | | | | | |

| Entidad | 17 | 18 | 19 | 20 | | | | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | | 28 | | 29 | 30 | | | | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | | | 36 | 37 | | | | |
|-----------------|----|----|----|-----|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|---|----|---|----|----|---|---|---|----|----|----|----|----|---|---|----|----|---|---|---|--|
| | | | | A | B | C | D | | | | | | A | B | A | B | | A | B | C | D | | | | | A | B | C | | A | B | | | | |
| Nayarit | | x | | x | x | x | | | | | | x | | | | | | x | x | x | | | x | x | x | x | | | x | | x | | | | |
| Nuevo Leon | | x | | x | x | | | x | x | x | x | | | | | | | x | x | x | x | | | | | x | | | x | | x | | | | |
| Oaxaca | | x | x | | x | | | | x | x | | | | | | | | | x | x | | | | | x | | | | x | | | | | | |
| Puebla | | x | | | x | | | x | x | | | | | | | | | | x | x | x | | x | x | x | x | | | x | | x | | | | |
| Querétaro | | x | | | x | | x | | x | | | | | x | x | | | | x | x | x | x | | | | x | x | | | x | | | | | |
| Quintana Roo | | x | | | x | x | x | | x | | | | | | | | x | | x | x | | | | | | x | | | x | | | | | | |
| San Luis Potosí | | x | x | | x | x | x | | x | x | x | x | | | | | | x | x | x | x | x | | x | x | | | x | | | x | | x | | |
| Sinaloa | | x | | | x | | x | x | | | | x | | | | | | | x | x | x | | | | x | x | x | x | x | | x | | | | |
| Sonora | | | | | x | x | | x | | | | | | | | | | x | x | x | x | | | | x | x | x | x | | x | | | | | |
| Tabasco | | x | | x | x | | x | x | x | x | | | x | | x | | | | x | x | | | x | | x | | | x | | | x | | x | | |
| Tamaulipas | | x | | | x | x | | x | | x | | | x | | | | | x | x | x | | | x | | x | x | x | | | x | | | x | | |
| Tlaxcala | | x | | | | | | | x | x | | | x | | | | | | x | x | | | | | x | x | x | | x | x | | | x | | |
| Veracruz | | x | | | x | x | | | x | x | | | | | | | | | x | x | x | | | | | x | x | | | x | | | | | |
| Yucatán | | x | x | | x | | x | x | x | x | | | x | | x | | | | x | x | | | | | | x | | | x | | | x | | x | |
| Zacatecas | | | | | x | | | | x | | | | | x | | x | | | | x | x | x | | | | | x | x | | | x | | | x | |
| | | | | III | | | | | | | IV | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

NOTAS EXPLICATIVAS DEL CUADRO IV

I. Impuestos sujetos a participación por convenios de coordinación. No obstante aparecen enumerados en las Leyes de Ingresos.

II. Impuesto sobre las ventas. Se trata en realidad de la participación correspondiente al impuesto sobre ingresos mercantiles, que era un gravamen federal.

III. Sobre donaciones. Salvo en Oaxaca y San Luis Potosí no existía un impuesto específico sobre la materia, pero otros estados lo incluían en los impuestos sobre la transmisión o adquisición de dominio.

IV. Impuesto sobre herencias y legados. Excepto Guanajuato, Baja California Sur, Distrito Federal, las entidades derogaron sus leyes en la materia; pero el gravamen siguió apareciendo enumerado. Se trataba en realidad de un subsidio federal equivalente a lo que en 1961 había percibido cada entidad por este concepto.

Fuente: Ordenamientos fiscales de las entidades federativas. Elaboración de la autora.

1. Actos y operaciones contractuales.
2. A Agricultura, compraventa de primera mano.
2. B Agricultura, producción.
3. A Aguardiente, producción o compraventa de primera mano.
3. B Alcohol, producción o compraventa de primera mano.
3. C Alcohol, compraventa de segunda y ulteriores manos.
3. D Bebidas Alcohólicas, producción o compraventa de primera mano.
3. E Bebidas alcohólicas, ventas de segundas y ulteriores manos. Expendios.
3. F Bebidas alcohólicas al copeo.
4. Expendios de pulque.
5. Aguas envasadas y refrescos.
6. A Algodón, despepite.
6. B Algodón, compraventa.
7. Anuncios.
8. A Apicultura, producción.
8. B Apicultura, compraventa.
9. A Avicultura, compraventa.
9. B Avicultura, producción.
10. A Azúcar, adquisición.
10. B Azúcar, panela y mieles incristalizables, producción o compraventa.

11. A Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles.
11. B Arrendamiento y subarrendamiento de muebles.
11. C Capitales invertidos con garantía de inmuebles.
11. D Capitales, productos.
11. E Constitución de hipotecas.
11. F Incremento al valor y mejoría específica de la propiedad.
12. A Comercio e industria (ingresos mercantiles).
12. B Comercio e industria, impuestos locales autorizados.
12. C Comercio e industria (conceptos diversos).
13. Contribuciones especiales.
14. Contribuciones para obras públicas.
15. Chatarra, desperdicios de metales y similares.
16. Despachos, sucursales o representantes en general.
17. Desperdicio de papel, cartón y cartoncillo.
18. Diversiones y espectáculos públicos.
19. Donaciones.
20. Empresas portadoras de personas y cosas.
21. A Ganadería, compraventa.
21. B Ganadería, cría.
21. C Ganadería, esquilmos.
21. D Ganadería, sacrificio.
22. Gasolina y demás derivados del petróleo.
23. Herencias y legados.
24. Ingresos y erogaciones turísticas (hospedaje).
25. Instrumentos públicos.
26. Juegos y apuestas permitidas.
27. A Leche, pasteurización.

- 27. B Leche, producción o venta.
- 28. A Mármoles, cantera, arena y otros, enajenación.
- 28. B Mármoles, cantera, arena y otros, explotación.
- 29. Nóminas.
- 30. A Predial, urbano y rústico.
- 30. B Predial, ejidal.
- 30. C Plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos.
- 30. D Fraccionamientos.
- 31. Remate de bienes y adjudicaciones.
- 32. Rifas, sorteos y loterías.
- 33. Tasas adicionales en general.
- 34. Tasas adicionales para el fomento de la educación.
- 35. A Profesiones y actividades lucrativas.
- 35. B Remuneración al trabajo personal.
- 35. C Funciones notariales.
- 36. Traslación de dominio.
- 37. A Vehículos de motor que no consumen gasolina.
- 37. B Vehículos de motor, compraventa entre particulares.

CUADRO V
EVOLUCIÓN DE FONDOS DE PARTICIPACIÓN
(Millones de pesos)

| Entidades | 1979 | | | 1980 | | |
|----------------------|--------|---------|-----|---------|-------|-----|
| | FG (1) | FFC (2) | FFM | FG (1) | FFC | FFM |
| Aguascalientes | 378 | 34 | | 619 | 55 | |
| Baja California | 1 953 | 36 | | 3 197 | 58 | |
| Baja California Sur | 291 | 28 | | 477 | 45 | |
| Campeche | 392 | 34 | | 951 | 55 | |
| Coahuila | 1 515 | 36 | | 2 480 | 58 | |
| Colima | 276 | 37 | | 451 | 59 | |
| Chiapas | 2 683 | 53 | | 4 392 | 86 | |
| Chihuahua | 1 810 | 48 | | 2 954 | 77 | |
| Distrito Federal (4) | 15 738 | 47 | | 25 764 | 76 | |
| Durango | 597 | 40 | | 978 | 65 | |
| Guanajuato | 1 733 | 71 | | 2 846 | 13 | |
| Guerrero | 954 | 49 | | 1 569 | 80 | |
| Hidalgo | 544 | 48 | | 840 | 69 | |
| Jalisco | 4 238 | 70 | | 6 939 | 113 | |
| México | 7 434 | 76 | | 12 171 | 122 | |
| Michoacán | 1 099 | 62 | | 1 799 | 100 | |
| Morelos | 585 | 39 | | 958 | 63 | |
| Nayarit | 456 | 40 | | 746 | 64 | |
| Nuevo León | 4 114 | 44 | | 6 735 | 71 | |
| Oaxaca | 661 | 49 | | 1 082 | 78 | |
| Puebla | 1 767 | 66 | | 2 895 | 105 | |
| Querétaro | 697 | 37 | | 1 118 | 60 | |
| Quintana Roo | 251 | 27 | | 411 | 44 | |
| San Luis Potosí | 713 | 48 | | 1 167 | 77 | |
| Sinaloa | 1 945 | 48 | | 3 184 | 77 | |
| Sonora | 2 294 | 41 | | 3 756 | 66 | |
| Tabasco | 4 776 | 41 | | 7 819 | 66 | |
| Tamaulipas | 1 763 | 41 | | 2 897 | 66 | |
| Tlaxcala | 262 | 38 | | 429 | 62 | |
| Veracruz | 4 112 | 86 | | 6 731 | 138 | |
| Yucatán | 716 | 39 | | 1 094 | 62 | |
| Zacatecas | 377 | 50 | | 616 | 81 | |
| <i>Total</i> | 67 124 | 1 498 | | 110 069 | 2 311 | |

| Entidades | 1981 | | | 1982 | | |
|---------------------|---------|-------|---------|---------|-------|-------|
| | FGP | FFC | FFM (3) | FGP | FFC | FFM |
| Aguascalientes | 822 | 156 | 37 | 1 374 | 263 | 282 |
| Baja California | 4 287 | 83 | 20 | 6 924 | 140 | 30 |
| Baja California Sur | 635 | 141 | 34 | 1 032 | 229 | 51 |
| Campeche | 1 237 | 119 | 29 | 2 128 | 194 | 216 |
| Coahuila | 3 297 | 101 | 24 | 5 513 | 169 | 183 |
| Colima | 604 | 205 | 50 | 1 011 | 301 | 373 |
| Chiapas | 5 846 | 113 | 27 | 9 775 | 167 | 205 |
| Chihuahua | 3 961 | 121 | 29 | 6 623 | 195 | 221 |
| Distrito Federal | 34 165 | 61 | * | 57 134 | 107 | * |
| Durango | 1 302 | 139 | 33 | 2 177 | 219 | 251 |
| Guanajuato | 3 775 | 159 | 39 | 6 313 | 274 | 290 |
| Guerrero | 2 086 | 141 | 34 | 3 388 | 224 | 51 |
| Hidalgo | 1 181 | 164 | 40 | 1 919 | 275 | 60 |
| Jalisco | 9 227 | 125 | 30 | 14 987 | 215 | 45 |
| México | 16 139 | 124 | 30 | 26 215 | 217 | 45 |
| Michoacán | 2 390 | 167 | 40 | 3 882 | 269 | 61 |
| Morelos | 1 302 | 149 | 36 | 2 114 | 241 | 54 |
| Nayarit | 993 | 181 | 44 | 1 660 | 247 | 328 |
| Nuevo León | 8 946 | 83 | 20 | 14 532 | 146 | 30 |
| Oaxaca | 1 435 | 162 | 39 | 2 331 | 249 | 59 |
| Puebla | 3 847 | 153 | 37 | 6 432 | 259 | 278 |
| Querétaro | 1 500 | 135 | 33 | 2 437 | 228 | 49 |
| Quintana Roo | 547 | 148 | 36 | 914 | 255 | 268 |
| San Luis Potosí | 1 551 | 173 | 42 | 2 594 | 280 | 312 |
| Sinaloa | 4 258 | 119 | 29 | 6 916 | 187 | 43 |
| Sonora | 5 056 | 108 | 26 | 8 212 | 159 | 39 |
| Tabasco | 10 376 | 64 | 16 | 17 351 | 112 | 117 |
| Tamaulipas | 3 837 | 104 | 25 | 6 417 | 162 | 190 |
| Tlaxcala | 569 | 169 | 41 | 950 | 290 | 306 |
| Veracruz | 8 934 | 117 | 28 | 14 940 | 206 | 213 |
| Yucatán | 1 465 | 135 | 33 | 23 800 | 219 | 47 |
| Zacatecas | 820 | 201 | 981 | 1 372 | 322 | 363 |
| <i>Total</i> | 146 426 | 4 320 | 1 027 | 263 367 | 7 020 | 5 060 |

| Entidades | 1983 | | | 1984 | | |
|---------------------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|
| | FGP | FFC | FFM | FGP | FFC | FFM |
| Aguascalientes | 2902 | 562 | 749 | 4 604 | 1 958 | 1 196 |
| Baja California | 14 646 | 305 | 104 | 22 427 | 955 | 559 |
| Baja California Sur | 2 214 | 512 | 465 | 3 271 | 1 262 | 968 |
| Campeche | 4 495 | 415 | 558 | 7 765 | 863 | 769 |
| Coahuila | 11 647 | 375 | 485 | 19 762 | 1 395 | 808 |
| Colima | 2 137 | 623 | 884 | 3 256 | 1 825 | 1 280 |
| Chiapas | 20 651 | 342 | 493 | 30 563 | 1 192 | 747 |
| Chihuahua | 14 020 | 412 | 564 | 20 505 | 1 593 | 915 |
| Distrito Federal | 121 550 | 209 | * | 182 526 | 893 | * |
| Durango | 4 599 | 494 | 634 | 6 828 | 2 898 | 1 266 |
| Guanajuato | 13 332 | 535 | 480 | 19 855 | 2 630 | 1 338 |
| Guerrero | 7 166 | 490 | 168 | 10 439 | 3 691 | 373 |
| Hidalgo | 4 123 | 510 | 611 | 6 184 | 4 245 | 1 663 |
| Jalisco | 31 687 | 442 | 159 | 47 348 | 1 560 | 249 |
| México | 55 513 | 455 | 160 | 86 114 | 1 653 | 257 |
| Michoacán | 8 200 | 566 | 202 | 11 971 | 4 448 | 445 |
| Morelos | 4 464 | 501 | 180 | 6 629 | 2 510 | 320 |
| Nayarit | 3 509 | 458 | 740 | 4 947 | 2 553 | 1 235 |
| Nuevo León | 30 693 | 351 | 108 | 46 089 | 935 | 171 |
| Oaxaca | 5 067 | 539 | 727 | 7 335 | 5 894 | 1 948 |
| Puebla | 13 585 | 550 | 741 | 18 672 | 3 055 | 1 401 |
| Querétaro | 5 150 | 435 | 169 | 7 693 | 1 689 | 261 |
| Quintana Roo | 1 932 | 575 | 722 | 3 026 | 1 446 | 1 084 |
| San Luis Potosí | 5 528 | 556 | 806 | 8 375 | 3 467 | 1 528 |
| Sinaloa | 14 625 | 410 | 141 | 21 212 | 1 589 | 239 |
| Sonora | 17 689 | 344 | 388 | 25 870 | 1 014 | 696 |
| Tabasco | 36 650 | 231 | 319 | 62 319 | 333 | 407 |
| Tamaulipas | 13 631 | 376 | 473 | 21 366 | 1 560 | 831 |
| Tlaxcala | 2 009 | 588 | 822 | 2 914 | 3 268 | 1 518 |
| Veracruz | 31 622 | 470 | 585 | 48 104 | 1 933 | 1 035 |
| Yucatán | 5 186 | 503 | 632 | 7 704 | 2 342 | 1 161 |
| Zacatecas | 2 899 | 393 | 927 | 4 072 | 4 779 | 1 948 |
| <i>Total</i> | 513 121 | 14 827 | 15 496 | 779 765 | 71 428 | 28 616 |

| Entidades | 1985 | | | 1986 | | |
|---------------------|-----------|---------|--------|-----------|---------|--------|
| | FGP | FFC | FFM | FGP | FFC | FFM |
| Aguascalientes | 6 827 | 3 247 | 1 603 | 10 270 | 5 204 | 1 612 |
| Baja California | 35 197 | 1 455 | 807 | 56 972 | 1 997 | 795 |
| Baja California Sur | 5 601 | 1 708 | 1 198 | 8 316 | 2 851 | 1 192 |
| Campeche | 10 824 | 1 706 | 985 | 22 779 | 1 988 | 969 |
| Coahuila | 27 841 | 2 291 | 1 106 | 43 047 | 3 563 | 1 107 |
| Colima | 4 993 | 2 954 | 1 626 | 7 693 | 4 396 | 1 620 |
| Chiapas | 48 621 | 1 758 | 949 | 68 709 | 2 956 | 953 |
| Chihuahua | 33 136 | 2 458 | 1 215 | 47 732 | 3 893 | 1 216 |
| Distrito Federal | 266 636 | 1 333 | * | 430 817 | 1 957 | * |
| Durango | 10 779 | 4 409 | 1 833 | 16 469 | 6 846 | 1 825 |
| Guanajuato | 30 393 | 4 058 | 1 801 | 51 116 | 5 629 | 1 768 |
| Guerrero | 16 353 | 5 316 | 578 | 25 532 | 8 296 | 582 |
| Hidalgo | 9 916 | 6 609 | 2 408 | 15 549 | 9 530 | 2 370 |
| Jalisco | 68 527 | 2 635 | 348 | 110 329 | 3 826 | 350 |
| México | 124 937 | 2 944 | 370 | 189 080 | 4 569 | 377 |
| Michoacán | 19 772 | 5 831 | 2 416 | 28 327 | 9 689 | 2 399 |
| Morelos | 11 088 | 3 744 | 458 | 15 586 | 6 321 | 469 |
| Nayarit | 8 325 | 3 626 | 1 612 | 11 366 | 6 073 | 1 617 |
| Nuevo León | 67 660 | 1 613 | 242 | 104 487 | 2 412 | 245 |
| Oaxaca | 12 000 | 7 758 | 2 897 | 17 020 | 12 907 | 2 878 |
| Puebla | 29 733 | 4 599 | 1 972 | 42 511 | 7 689 | 1 984 |
| Querétaro | 11 376 | 2 761 | 1 312 | 18 061 | 4 149 | 1 307 |
| Quintana Roo | 4 711 | 2 393 | 1 411 | 7 437 | 3 776 | 1 414 |
| San Luis Potosí | 12 976 | 5 212 | 2 136 | 19 271 | 8 441 | 2 137 |
| Sinaloa | 32 663 | 2 431 | 329 | 50 137 | 3 723 | 331 |
| Sonora | 43 063 | 1 474 | 883 | 63 935 | 2 278 | 877 |
| Tabasco | 87 748 | 517 | 468 | 134 013 | 778 | 466 |
| Tamaulipas | 33 717 | 2 378 | 1 148 | 53 508 | 3 454 | 1 135 |
| Tlaxcala | 4 709 | 4 781 | 2 083 | 6 899 | 7 791 | 2 083 |
| Veracruz | 72 153 | 3 140 | 1 455 | 118 618 | 4 479 | 1 440 |
| Yucatán | 11 927 | 3 568 | 1 644 | 17 989 | 5 805 | 1 640 |
| Zacatecas | 6 932 | 6 460 | 2 735 | 10 756 | 9 683 | 2 684 |
| <i>Total</i> | 1 171 134 | 107 167 | 42 028 | 1 823 881 | 166 949 | 41 848 |

| Entidades | 1987 | | | 1988 | | |
|---------------------|-----------|---------|---------|-----------|---------|---------|
| | FGP | FFC | FFM | FGP (5) | FFC | FFM |
| Aguascalientes | 35 640 | 10 602 | 3 356 | 71 502 | 25 245 | 6 490 |
| Baja California | 152 363 | 5 164 | 1 645 | 311 208 | 11 919 | 3 125 |
| Baja California Sur | 25 114 | 6 762 | 2 307 | 51 162 | 16 056 | 4 300 |
| Campeche | 48 133 | 6 703 | 2 072 | 105 697 | 14 695 | 3 896 |
| Coahuila | 117 604 | 9 133 | 2 609 | 237 515 | 21 389 | 5 264 |
| Colima | 21 212 | 11 150 | 3 454 | 43 416 | 25 750 | 6 651 |
| Chiapas | 212 433 | 6 689 | 2 053 | 430 572 | 15 598 | 3 990 |
| Chihuahua | 130 669 | 9 850 | 2 836 | 260 275 | 23 149 | 5 710 |
| Distrito Federal | 1 060 209 | 5 533 | * | 2 219 898 | 12 413 | * |
| Durango | 40 753 | 19 288 | 4 997 | 83 884 | 44 145 | 10 478 |
| Guanajuato | 127 887 | 15 695 | 4 350 | 270 478 | 34 988 | 8 694 |
| Guerrero | 61 974 | 23 247 | 3 592 | 127 652 | 53 406 | 10 222 |
| Hidalgo | 37 472 | 27 578 | 6 906 | 83 285 | 58 486 | 14 167 |
| Jalisco | 286 341 | 10 290 | 885 | 579 899 | 23 961 | 1 777 |
| México | 498 470 | 12 458 | 1 024 | 1 028 332 | 29 283 | 2 115 |
| Michoacán | 75 156 | 25 481 | 6 590 | 157 362 | 57 376 | 13 713 |
| Morelos | 46 768 | 14 896 | 1 243 | 95 990 | 34 644 | 2 533 |
| Nayarit | 33 935 | 14 167 | 3 947 | 64 471 | 32 583 | 7 993 |
| Nuevo León | 264 348 | 6 692 | 592 | 559 610 | 14 979 | 1 150 |
| Oaxaca | 47 695 | 31 926 | 8 128 | 98 395 | 72 978 | 17 127 |
| Puebla | 123 269 | 18 569 | 5 038 | 252 848 | 42 839 | 10 357 |
| Querétaro | 49 740 | 10 624 | 3 054 | 103 622 | 24 306 | 6 072 |
| Quintana Roo | 18 156 | 11 288 | 3 271 | 41 789 | 24 141 | 6 268 |
| San Luis Potosí | 50 410 | 22 582 | 5 851 | 111 496 | 48 286 | 11 846 |
| Sinaloa | 141 207 | 9 315 | 815 | 288 807 | 21 689 | 1 623 |
| Sonora | 181 243 | 5 613 | 1 801 | 368 117 | 13 044 | 3 420 |
| Tabasco | 341 665 | 2 139 | 818 | 721 374 | 4 795 | 1 413 |
| Tamaulipas | 127 309 | 10 120 | 2 799 | 271 981 | 22 307 | 3 370 |
| Tlaxcala | 20 570 | 18 262 | 5 086 | 42 354 | 41 902 | 10 289 |
| Veracruz | 304 971 | 12 226 | 3 451 | 618 932 | 28 574 | 6 998 |
| Yucatán | 48 532 | 15 077 | 4 125 | 101 326 | 34 199 | 8 371 |
| Zacatecas | 27 094 | 26 597 | 7 058 | 55 733 | 60 472 | 14 566 |
| <i>Total</i> | 4 758 342 | 435 716 | 105 753 | 9 858 982 | 989 597 | 213 988 |

| Entidades | 1989 | | | 1990 | | |
|---------------------|------------|-----------|---------|------------|---------|---------|
| | FGP (5) | FFC | FFM | FGP | FGP (6) | FFM |
| Aguascalientes | 91 747 | 34 568 | 8 207 | 156 679 | | 9 359 |
| Baja California | 433 367 | 14 859 | 3 862 | 520 166 | | 5 653 |
| Baja California Sur | 75 511 | 20 155 | 5 301 | 111 664 | | 6 119 |
| Campeche | 134 120 | 21 606 | 4 969 | 190 141 | | 6 730 |
| Coahuila | 305 680 | 30 008 | 6 754 | 394 764 | | 10 242 |
| Colima | 57 640 | 33 742 | 8 326 | 113 529 | | 7 853 |
| Chiapas | 548 624 | 21 296 | 5 047 | 673 447 | | 7 932 |
| Chihuahua | 347 908 | 29 840 | 7 192 | 446 365 | | 10 539 |
| Distrito Federal | 2 831 484 | 17 078 | * | 3 368 446 | | * |
| Durango | 108 711 | 59 067 | 13 411 | 206 393 | | 14 185 |
| Guanajuato | 341 022 | 48 369 | 11 095 | 468 154 | | 16 019 |
| Guerrero | 167 344 | 70 951 | 13 746 | 293 822 | | 18 503 |
| Hidalgo | 105 324 | 86 982 | 15 463 | 232 004 | | 16 618 |
| Jalisco | 745 234 | 32 353 | 2 259 | 902 181 | | 3 657 |
| México | 1 268 403 | 42 498 | 4 225 | 1 520 848 | | 4 945 |
| Michoacán | 202 645 | 77 387 | 17 556 | 343 226 | | 20 822 |
| Morelos | 128 617 | 45 375 | 10 560 | 210 760 | | 12 763 |
| Nayarit | 89 457 | 43 868 | 8 646 | 134 488 | | 10 878 |
| Nuevo León | 704 379 | 21 599 | 2 223 | 843 994 | | 2 376 |
| Oaxaca | 127 403 | 96 481 | 21 918 | 278 918 | | 19 973 |
| Puebla | 323 677 | 58 286 | 13 251 | 457 722 | | 18 876 |
| Querétaro | 131 118 | 33 699 | 7 745 | 202 209 | | 10 079 |
| Quintana Roo | 53 179 | 40 203 | 8 264 | 111 145 | | 7 779 |
| San Luis Potosí | 140 972 | 70 117 | 12 891 | 233 248 | | 16 806 |
| Sinaloa | 371 245 | 29 576 | 3 092 | 461 788 | | 3 288 |
| Sonora | 481 132 | 17 346 | 4 281 | 588 284 | | 6 478 |
| Tabasco | 891 454 | 6 967 | 1 759 | 1 045 897 | | 2 639 |
| Tamaulipas | 345 527 | 30 851 | 7 101 | 452 545 | | 10 583 |
| Tlaxcala | 51 200 | 60 287 | 13 282 | 141 188 | | 9 999 |
| Veracruz | 793 260 | 38 933 | 8 931 | 982 740 | | 14 438 |
| Yucatán | 128 940 | 46 853 | 10 968 | 214 759 | | 12 899 |
| Zacatecas | 82 241 | 70 571 | 15 617 | 190 875 | | 13 771 |
| <i>Total</i> | 12 608 615 | 1 351 771 | 277 672 | 16 522 389 | | 332 801 |

NOTAS EXPLICATIVAS DEL CUADRO V

(1) Fondo General de Participaciones distribuido en proporción a la recaudación de impuestos asignables obtenida en cada entidad.

(2) Fondo Financiero Complementario repartido siguiendo criterios de perecuación.

(3) Fondo de Fomento Municipal, creado en 1981, compartido según principios de perecuación.

(4) El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. En su territorio —que representa tan sólo el 0.75% de la superficie del país— se aglomeraba el 10% de la población total nacional y el 15% de la población económicamente activa. En él estaba establecido el 46% de las empresas contribuyentes mayores registradas, el 50% de los contribuyentes personas físicas registradas, y el 40% de los retenedores de impuestos registrados. La actividad económica que resultaba de esta concentración generaba el 63% de la recaudación federal. Fuentes: *Censos Generales de Población 1980-1990*, Secretaría de Programación y Presupuesto. Indicadores Tributarios 1981, cuadros V2, V4 y V6; y 1985 cuadro L26, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(5) Incluye la reserva de contingencia.

(6) El Fondo Financiero Complementario de Participación desapareció en 1990. Ese año su monto fue absorbido por el Fondo General de Participaciones.

* Las subdivisiones políticas del Distrito Federal están constituidas en delegaciones, no en municipios. Por eso, esa jurisdicción no tuvo participación en este Fondo sino hasta las reformas de 1991 a la Ley de Coordinación Fiscal.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elaboración de la autora.

Capítulo tercero

- SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL 217
 - I. Preceptos cardinales de la vinculación fiscal entre las entidades federadas y la Federación 217
 - 1. Organismos en materia de coordinación 219
 - 2. Coordinación en materia de recursos 221
 - 3. Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados 227
 - II. Integración y funcionamiento de los fondos de participación 233
 - 1. Fondo General de Participaciones 233
 - 2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones 267
 - 3. Régimen de participaciones municipales 276
 - III. Procedimiento alternativo de coordinación 281
 - IV. Colaboración administrativa en materia fiscal 283
 - 1. Coordinación de procedimientos administrativos 284
 - 2. Coordinación en materia de normas presupuestarias 307
 - V. Colofón 309

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que a través de la participación estatal en los impuestos federales, de la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas, y de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios. En este capítulo se estudia su desenvolvimiento a lo largo del periodo transcurrido en 1980, año de su instauración, y 1990.

Como el ingreso tributario es el más importante de los recursos que permiten una sana economía presupuestal, para dotar a las diferentes jurisdicciones de autonomía suficiente para responder a las necesidades de su población se requería de un sistema fiscal que diera orden y congruencia al conjunto de impuestos, permitiera que el nivel de gobierno que puede administrarlos con mayor eficacia lo hiciera, y distribuyera racionalmente —de acuerdo con los programas presupuestados— los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno.

I. PRECEPTOS CARDINALES DE LA VINCULACIÓN FISCAL ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN

Para constituir el sistema¹⁵⁵ que permitiera alcanzar los mencionados fines —al que el Distrito Federal fue incorporado por la propia Ley de Coordinación—¹⁵⁶ cada estado celebró con la Secretaría de Hacienda un

¹⁵⁵ Ley de Coordinación Fiscal (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LCF), artículos 1o., 2o., 10, 11, 12 y 13.

¹⁵⁶ Al momento de la constitución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Departamento del Distrito Federal, que ejercía por conducto del jefe del mismo. Esta entidad pasó a ser regida por un gobierno propio de elección popular a través de un proceso de reformas ocurrido entre 1987 y 1996 (*DOF* del 6 de septiembre de 1993, y *DOF* de 22 del agosto de 1996). A partir de 2001 dicha entidad dejó de estar incorporada al mencionado sistema por dispo-

convenio de adhesión en el que a cambio de recibir una participación en el total de los impuestos de la Federación se comprometió a derogar o a dejar en suspenso los impuestos locales y municipales incompatibles con el régimen de coordinación que se instauraba. Tanto ese acuerdo como el decreto de la legislatura local que lo autorizaba fueron difundidos en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial del respectivo estado. A su conveniencia las entidades pueden, también con aprobación de sus respectivas legislaturas, dar por terminado dicho pacto.

Para el caso de que alguna entidad hubiera preferido no ingresar a dicho régimen, se previó que en los términos establecidos en las leyes relativas participaría en los impuestos especiales reservados a la Federación por la Constitución. Esta misma norma será aplicable a los estados que en el futuro decidan separarse del sistema, y a los que sean apartados de él por declaratoria de la Secretaría de Hacienda.

Reaccionando a actos violatorios de las restricciones impuestas por la Constitución o de las aceptadas al celebrar el convenio de adhesión, la Secretaría de Hacienda —oyendo a la entidad afectada, y con base en el dictamen técnico formulado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— puede disminuir las participaciones del estado infractor por el monto estimado de la recaudación indebidamente obtenida o del estímulo fiscal ilícitamente otorgado, cantidad que incrementa el Fondo General de Participaciones del siguiente año.

Si la entidad rehúsa corregir en un plazo mínimo de tres meses sus normas o procedimientos opuestos al régimen de coordinación, la Secretaría la declara separada del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, resolución que surte efectos noventa días después de su inserción en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de esa publicación el estado inconforme puede demandar la anulación de la declaratoria ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ante esta misma autoridad puede reclamar la entidad perjudicada cuando sea la Secretaría la que viole las normas legales o los acuerdos pactados.

Las personas afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden en todo tiempo presen-

sión presidencial, y hubo de celebrar con la Secretaría de Hacienda el convenio de adhesión al mismo, así como el convenio de colaboración administrativa, y manifestar su voluntad de coordinarse en materia de derechos (*DOF* del 31 de diciembre de 2000).

tar un recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda, la cual está facultada para ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad infractora.

1. *Organismos en materia de coordinación*¹⁵⁷

En el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto el gobierno federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— como los gobiernos de las entidades, por medio de sus órganos hacendarios, participan a través de cuatro organismos: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y desde 1990 la Junta de Coordinación Fiscal.

A. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales —integrada por el secretario de Hacienda y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad— convocada por el secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, sesiona cuando menos una vez al año, y tiene facultad para fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y para aprobar su presupuesto y programas, así como para proponer a los gobiernos federal y estatales, por conducto de los titulares de sus órganos hacendarios, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Asimismo, aprueba los reglamentos de funcionamiento propio y de los organismos a cargo de la coordinación, y establece las aportaciones necesarias para su sostenimiento.

B. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales —a la que pueden convocar el secretario de Hacienda, el subsecretario de Ingresos, o tres de

¹⁵⁷ LCF, artículos 16-24.

sus miembros— tiene como atribuciones, además de ejecutar las actividades que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda, y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades, las de preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales y establecer los asuntos de los que deben ocuparse; fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y redactar los informes de las actividades de éste y de sus propias acciones, que somete a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones y su distribución entre las entidades, y supervisar las liquidaciones anuales que de dichos fondos practique la Secretaría de Hacienda; comprobar la determinación, liquidación y pago de las participaciones a los municipios, y formular los dictámenes técnicos que deben servir de base a dicha dependencia para sancionar a las entidades que incurran en el incumplimiento de las disposiciones de los convenios de coordinación o de las leyes que limitan sus facultades impositivas. También prepara los proyectos de distribución de las aportaciones para el sostenimiento de los órganos de la coordinación, que deben ser aprobadas por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Los delegados de las dependencias hacendarias de los estados que abarca cada uno de los grupos de entidades en los que se ha dividido el territorio nacional —Grupo Uno: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala; Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos; Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán—, eligen a quien en forma rotativa ha de representarlos por dos años en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por un delegado de la Secretaría de Hacienda y ocho agentes estatales que se renuevan anualmente por mitad.

C. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Desde su fundación en 1973, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas —organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios— ha venido ejerciendo sus funciones, que incluyen

realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; hacer análisis permanentes de la legislación tributaria vigente de la federación y de 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 secretaria técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales, y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que funge como asamblea general de dicho organismo, aprueba sus programas, presupuesto, reglamento y estatutos; éstos señalan las facultades de su consejo directivo, función desempeñada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. El Instituto está representado por su director general.

D. Junta de Coordinación Fiscal

Este organismo, creado en 1990, se integra con los representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Es atribución suya emitir el dictamen técnico relativo a los recursos de inconformidad interpuestos ante la Secretaría de Hacienda por los contribuyentes afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema de Coordinación Fiscal, tanto en materia de impuestos como de derechos y del gravamen sobre adquisición de inmuebles.

2. Coordinación en materia de recursos

La coordinación hacendaria se efectúa mediante la armonización horizontal encauzada a la afinidad impositiva entre las jurisdicciones federadas, y principalmente por medio de la participación estatal en los impuestos federales. De acuerdo con la primera, se adoptan en las leyes fiscales locales principios de la legislación federal; y conforme a la segunda los estados suspenden o derogan sus tributos a cambio de recibir

una participación en los ingresos producidos por la aplicación en su territorio de los impuestos federales.

A. *Régimen de afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas*¹⁵⁸

Para estimular a los estados a uniformar sus impuestos sobre adquisición de inmuebles y lograr así una armonización horizontal en lo que atañe a este gravamen, desde 1982 la Federación dejó en suspenso su impuesto sobre la materia en aquellas entidades adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal que aceptaron coordinarse también respecto a dicho tributo adoptando los lineamientos básicos de la legislación federal en cuanto a base, desgravamiento y tasa; y asimismo en beneficio únicamente de los estados coordinados en esta materia incrementó el Fondo General de Participaciones con el 0.5% de los recursos federales participables; y como incentivo adicional, desde 1983 recibieron dichas jurisdicciones el 80% de la cobranza del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos —exceptuando aeronaves—, que era administrado y cobrado por ellas, estímulo que en 1991 se elevó al total de lo recaudado.

B. *Régimen de ingresos coordinados*¹⁵⁹

La integración hacendaria adoptó un procedimiento de distribución del ingreso federal en el que conforme al régimen establecido por la Ley de Coordinación Fiscal las entidades y sus municipios participan en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que la misma especifica. Salvo la obligación de suspender o derogar los gravámenes locales contrarios al sistema de coordinación, aceptada por los estados al adherirse a dicho plan, la participación —que constituye entre el 70% y el 95% de los ingresos locales— está libre de condiciones.

¹⁵⁸ *Ibidem*, artículo 2o., fracción I, último párrafo, y Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles, artículo 9o; Anexo núm. 7 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

¹⁵⁹ LCF, artículo 2o. hasta 1989, artículo 1o. desde 1990, y artículo 9o; Ley del Impuesto al Valor Agregado (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LIVA), artículo 41. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 60.

Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o sus municipios con autorización de sus legislaturas a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operan en el territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, cuando a petición de las entidades ante la Secretaría de Hacienda hayan sido inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

*a. Límites a las facultades tributarias de los estados coordinados en materia de impuestos*¹⁶⁰

Algunas de estas cortapisas las establece la propia Constitución, que les veda por una parte gravar las materias privativas de la Federación, así como la producción, el acopio y la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; y por la otra —para impedirles obstruir el tránsito de las personas o de las cosas que atravesasen su territorio— les prohíbe establecer gravámenes que obstaculicen el libre acceso al mercado común nacional, por lo que dispone el citado ordenamiento que deben abstenerse de imponer tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o precise de documentación que acompañe a la mercancía; que deben desistir de entorpecer directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él de mercaderías nacionales y extranjeras —y por lo tanto dejar de establecer directa o indirectamente impuestos sobre esas operaciones— por lo que no pueden aplicar derechos de tonelaje ni ninguno otro de puertos, ni establecer contribuciones o derechos sobre exportaciones e importaciones, y que deben renunciar a mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen de las mercancías —ya sea que esas disparidades se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o entre artículos semejantes de distinta procedencia.

Otras restricciones están establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y hubieron de consentir en ellas los estados al celebrar con la

¹⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: CPEUM), artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, y 118, fracción I; LIVA, artículos 2o. A, 29, 41 y 42.

Secretaría de Hacienda los convenios para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Conforme al mencionado estatuto, los estados no pueden mantener en vigor impuestos locales ni municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el tributo que el mismo prevé, ni sobre las prestaciones o las contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes por cuya enajenación deba cubrirse la carga en él establecida, salvo las excepciones que a él se incorporen.

Tampoco pueden gravar la transmisión de bienes ni la prestación de servicios cuando unos y otros se exporten, o sean de los sujetos a la tasa de 0%; la enajenación de productos alimenticios básicos o la venta de ixtle, palma y lechuguilla; la molienda o trituración de maíz o de trigo; la pasteurización de leche, así como de la enajenación o uso temporal de maquinaria utilizada en actividades agrícolas o de embarcaciones empleadas en la pesca comercial, y asimismo la enajenación de productos y la prestación de servicios relacionados con actividades agropecuarias, y con las pesqueras de agua dulce. Si estas materias fueran gravadas a nivel local, se anularía el estímulo concedido por la Federación para facilitar el acceso a esos alimentos y para fomentar esas actividades.

También les está vedado aplicar impuestos que recaigan sobre la percepción de intereses y sobre los productos o rendimientos derivados de la propiedad o enajenación de títulos de crédito, así como sobre el uso o goce temporal de casas habitación. Tampoco pueden establecer tributos sobre las utilidades de las empresas, sobre su capital ni sobre los bienes que integran su activo. Siempre que no impliquen medidas discriminatorias contra los contribuyentes del impuesto al valor agregado, pueden decretar gravámenes a la propiedad o posesión del suelo y de las construcciones en él erigidas, a su plusvalía y mejoras específicas y a su transmisión, aun en el caso en que sobre esta enajenación se pague el impuesto al valor agregado.

Tratándose de plantas productoras o importadoras de energía eléctrica, las entidades sólo pueden gravar los solares rústicos —no así sus mejoras— y los terrenos urbanos en los que estén situados bienes que pertenezcan a dichas plantas ocupados con instalaciones relacionadas con actividades administrativas; pero no los que tengan el carácter de bienes del dominio público. Sobre la producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de fluido eléctrico, así como sobre los capitales invertidos con esos fines, no pueden los estados establecer ningún

gravamen local ni municipal, cualquiera que sea su origen o denominación. Los actos de organización de las empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica; la emisión o expedición de títulos, acciones y obligaciones y operaciones relativas a los mismos que éstas realicen; los dividendos, los intereses o utilidades que las mismas representen o perciban, no pueden ser objeto de gravámenes estatales.

Tampoco pueden establecer impuestos locales ni municipales de carácter adicional sobre las participaciones que les correspondan en los gravámenes federales.

a') Fuentes de tributación local¹⁶¹

Los estados conservan un reducido número de fuentes de imposición propias constituidas por los muy escasos actos o actividades no gravados por el impuesto al valor agregado.

Están facultados para mantener impuestos a las nóminas, al trabajo asalariado; al trabajo profesional independiente prestado por médicos, dentistas y veterinarios; al arrendamiento de fincas utilizadas sólo con fines agrícolas y ganaderos; también pueden gravar los negocios, actos y operaciones civiles que no causen el impuesto al valor agregado, así como los instrumentos jurídicos en los que consten.

Tienen capacidad para establecer impuestos a los servicios de enseñanza privada; al de transporte público terrestre —excepto el proporcionado por ferrocarril y el que opere con concesión federal—; y a los prestados a sus miembros por las asociaciones y los partidos políticos, los sindicatos obreros, las asociaciones patronales, los colegios profesionales, las cámaras de comercio y de industria y las asociaciones con fines científicos, políticos, religiosos o culturales.

Es de su competencia gravar la comercialización de libros, periódicos y revistas; la transmisión de bienes muebles usados —incluyendo vehículos automotores que no sean enajenados por empresas—; la venta de boletos de entrada a espectáculos públicos; y la de billetes que permitan participar en loterías, sorteos, concursos y juegos con apuesta.

Puede ser objeto de imposición local la donación de bienes muebles —salvo la que realicen empresas para las que no sea deducible del impuesto sobre la renta—; la tenencia o uso de vehículos de tracción mecá-

¹⁶¹ LIVA, artículos 9o., 15 y 20; CPEUM, artículo 115, fracción IV, inciso a).

nica o animal, y la percepción de ingresos en loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuesta gravados por el impuesto sobre la renta por concepto de obtención de premios.

Corresponde a los municipios por disposición constitucional la recaudación obtenida de todos los gravámenes que los estados por ellos constituidos impongan sobre la propiedad raíz: predial; sobre traslación, fraccionamiento, división y consolidación de heredades; sobre mejoras a la propiedad; y los que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

b. Límites a las facultades tributarias de los estados coordinados en materia de derechos ¹⁶²

Introducida en 1982, la coordinación en materia de derechos —entendiendo por éstos las contribuciones que reúnan las características previstas por el Código Fiscal de la Federación y por la Ley de Ingresos de la Federación, sin importar la denominación que se les dé en la legislación local correspondiente— se da con independencia de la que existe en materia de impuestos. Sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Participación, los estados pueden o no convenir en ella.

Al aceptarla, los estados continúan cobrando derechos por el otorgamiento de concesiones por el uso o el aprovechamiento de los bienes estatales o municipales; pero renuncian a mantener en vigor los que se refieren a la realización de actos de inspección y vigilancia; a la inscripción en registros o cualquier acto relacionado con los mismos —a excepción de los efectuados en los registros civil, de la propiedad y del comercio—; al uso de las vías públicas —excepto por el estacionamiento de vehículos—, o a la tenencia de bienes sobre las mismas —salvo el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos— incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios; y a la expedición de licencias y en general al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones —inclusive los que establezcan excepciones a disposiciones administrativas, como la autorización de ampliar el horario laborable— fuera de los que se refieren a la extensión de licencias de construcción, permisos para conducir vehículos, autorización para frac-

¹⁶² LCF, artículos 10-A y 10-B.

cionar y lotificar terrenos, licencias y permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado, y a la expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos. En dicha renuncia no queda comprendida la certificación de documentos ni la reposición de éstos por extravío o destrucción.

Pueden decretarse diferencias en el monto de los derechos de acuerdo con los diferentes tipos de licencias o registros por los que se cobren; pero en ningún caso la discrepancia puede relacionarse con la magnitud de las actividades de los contribuyentes. El objetivo de esta disposición es impedir el establecimiento de cargas fiscales diversas en razón no del servicio público suministrado o de la actividad desarrollada por las autoridades, sino de la cuantía de las utilidades, del capital invertido, del número de trabajadores empleado, del volumen de ventas, o de cualquier otro parámetro que permita medir la importancia de las operaciones de cada contribuyente, circunstancia en la cual bajo el disfraz de derechos estarían cobrándose los impuestos que los estados se han comprometido a no aplicar.

La declaratoria de la Secretaría de Hacienda en el sentido de que un estado no tiene establecidos derechos contrarios a la coordinación, o de que ha suspendido su cobro, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial del estado. Si posteriormente se decretan derechos contrarios a lo convenido, la Secretaría lo hace conocer publicando la declaratoria correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos treinta días después de la publicación. El estado inconforme puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiendo el mismo procedimiento prescrito respecto a la declaratoria de separación del Sistema Nacional de Coordinación.

3. *Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados*¹⁶³

El reparto de los recursos se hizo hasta 1989 a través de tres instrumentos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, desaparecido en 1990. Cabe aclarar que el término “fondo” no implica una separación y

¹⁶³ *Ibidem*, artículos 2o., fracciones I y II, y 2o. A, fracción III, y 5o.

acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes.

Los cálculos para la distribución de los fondos se hacen considerando el total de las entidades; en el caso de que alguna de ellas abandonara el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el importe de las participaciones que le hubieran correspondido en cada fondo se deduciría del monto de ellos.

Las fórmulas originales de integración y distribución de los fondos se fijaron a través de un proceso de negociaciones entre la Federación y todas y cada una de sus partes constitutivas.

Las alteraciones efectuadas en ellas con posterioridad han sido resultado de un procedimiento en el que las propuestas de modificación se han discutido en los órganos de la coordinación —la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y el Instituto para Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas— en los que se encuentran representadas todas las entidades federativas y el Distrito Federal, y han sido autorizadas por el pleno de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

A. Constitución de los fondos de participación

Los recursos participables¹⁶⁴ son las percepciones totales anuales obtenidas por la Federación, originalmente sólo por concepto de impuestos, y a partir de enero de 1982 por los derechos —catalogados como impuestos al iniciarse el sistema de coordinación— sobre minería y sobre hidrocarburos. El mismo tratamiento convenido respecto a estos ingresos se aplica a sus accesorios —multas y recargos— que hayan sido señalados en los convenios respectivos. Queda excluido de ser repartido un reducido número de gravámenes al comercio exterior analizados en la parte conducente, cuyo rendimiento la Federación ha compartido por decenios directamente con los municipios.

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículo 2o., fracciones I y II, segundo párrafo, hasta 1987; 2o., fracción II, inciso A), subinciso b), segundo y tercer párrafos, hasta 1989; 2o. desde 1990. Artículo 6o. transitorio de la LCF vigente en 1980; y Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (en lo sucesivo identificado con sus iniciales CASNCF), cláusula segunda, *DOF*, 28 de diciembre de 1979.

La disminución en la recaudación federal por estímulos otorgados por la Federación —única que puede concederlos respecto a sus gravámenes— afecta exclusivamente la percepción neta de la Federación, y para los efectos de la composición de los fondos se consideran como impuestos pagados.

La recaudación que se toma en cuenta es no la causada, determinada o liquidada, sino la efectivamente pagada, ya corresponda al ejercicio en curso o concierna a impuestos determinados por revisiones o auditorías a ejercicios anteriores; y en el caso de gravámenes cubiertos en parcialidades, se consideran como devengados a medida que van siendo efectivamente pagados.

En consecuencia, al iniciarse el sistema de coordinación se constituyó el fondo con la cobranza obtenida a partir de enero de 1980, aunque perteneciera a periodos previos y no obstante que se tratara de gravámenes con anterioridad no participables o de impuestos causados conforme a leyes y decretos que otorgaban participaciones, pero que quedaron derogados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Concomitantemente, salvo durante los ejercicios de 1988 y 1989, como en su oportunidad se verá, del monto de las percepciones federales ha sido deducido el importe de las devoluciones y compensaciones de impuestos —éstas tienen el mismo efecto práctico que aquéllas— porque se trata de recaudación no obtenida. La sustracción se ha efectuado en el periodo en el que esas operaciones se han realizado y sin correlacionarla con el ejercicio al que correspondieron los impuestos que se devuelven o compensan.

B. Ingresos participables e ingresos asignables

Para efectos del cómputo del porcentaje de la recaudación federal que constituye el núcleo de los fondos se toma en cuenta, salvo las excepciones señaladas, la cobranza total¹⁶⁵ obtenida de todos los impuestos federales, así como de los derechos sobre hidrocarburos y minería, realizada

¹⁶⁵ Ley del Impuesto sobre la Renta (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LIR) vigente en 1984, artículos 115 y decimoprimer transitorio, fracción IV; LCF, artículos 2o. y 3o., párrafo final, según texto vigente en 1980, y artículo 3o., fracción II, segundo párrafo en vigor desde 1990; CASNCF, cláusula cuarta, fracción II, modificada por la cláusula tercera del Anexo núm. 4 al CASNCF; y cláusula quinta de este anexo.

tanto por los órganos de recaudación federales como por las tesorerías estatales; pero para efectos de precisar la proporción en la que cada estado comparte el Fondo General de Participaciones se emplea sólo la recaudación federal asignable, aquella que es plenamente identificable en cuanto a su origen, pues con el fin de determinar la fórmula individual de cada entidad para encontrar su coeficiente de participación se le adscribe la cobranza obtenida respecto a los gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con certeza a su territorio.

Al instaurarse el nuevo esquema de participaciones convencionalmente se acordó considerar como asignables por ser su origen plenamente identificable, por una parte a un conjunto de impuestos especiales —los de mayor recaudación— respecto a los cuales se contaba con fórmulas probadas para identificar su fuente por haber sido objeto de participación conforme al anterior régimen de coordinación, y por la otra aquellos tributos que de acuerdo con los convenios de colaboración administrativa eran administrados y recaudados por los estados.

Constituían el primer grupo los gravámenes al embasamiento de bebidas alcohólicas, a la venta de gasolina y a la enajenación de vehículos nuevos, así como los impuestos sobre producción y consumo de cerveza, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, y sobre tabacos labrados —divididos convencionalmente entre las entidades productoras y las consumidoras—. Integraban la segunda categoría el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos —excepto aeronaves—; el gravamen sobre la renta aplicable a las empresas que lo cubrían acogidas al régimen de causantes menores o sujetas a bases especiales de tributación, y el que recaía sobre los sueldos pagados por dichos contribuyentes, así como el impuesto que estos mismos cubrían sobre sus erogaciones por remuneración al trabajo asalariado. A esta clase pertenecía también el impuesto al valor agregado —el de mayor peso específico— que en 1980 entró en operación sustituyendo al impuesto sobre ingresos mercantiles.

A partir de 1990 dicha combinación de contribuciones fue modificada. Por una parte desapareció del impuesto sobre la renta el régimen de bases especiales de tributación, y el régimen de contribuyentes menores fue severamente restringido; y por la otra, hubo de aceptarse que la administración a nivel local del impuesto al valor agregado planteaba demasiados problemas ocasionados por el hecho de que cuando existen varios establecimientos, independientemente de su localización se presenta una sola declaración en el lugar registrado como domicilio fiscal; por lo tanto, cuan-

do existen dependencias en más de una entidad, para establecer el monto del impuesto atribuible a cada una es necesario prorratear dicho tributo entre ellas, para lo que es necesario determinar previamente el origen de los actos y actividades grabados en cada uno de los establecimientos en el año de calendario inmediato anterior al cierre del ejercicio.

Por estas razones, en el citado año las contribuciones federales asignables —enumeradas desde entonces en la propia ley— se redujeron a los impuestos especiales ya mencionados —el gravamen sobre venta de gasolina sustituido por el impuesto sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos—, y al aplicable a la tenencia o uso de vehículos, y se introdujeron como contribuciones asignables el impuesto predial y los derechos por uso de agua, ambas de carácter local. Dado que el coeficiente de participación en el fondo depende del monto de los gravámenes cobrados, por su propio interés los estados deben aumentar la eficacia de su gestión respecto a ambas contribuciones, de las cuales la más importante es el impuesto predial, susceptible de producir una elevada recaudación si es adecuadamente administrado, y que por lo general hasta ahora ha sido desaprovechado.

Pero téngase presente que aunque la distribución del Fondo General de Participaciones se hace atendiendo al monto de los impuestos asignables, para efectos de su integración se consideran todos los tributos federales con la excepción ya apuntada, sean o no asignables.

C. Determinación definitiva de las participaciones y anticipos sobre ella

El Fondo General de Participaciones se determinaba¹⁶⁶ por cada ejercicio fiscal de la Federación; sin embargo, a cuenta de sus participaciones las entidades percibían mensualmente anticipos computados en forma provisional tomado en cuenta la recaudación federal participable obtenida en el mes anterior. De igual forma se procedía con el Fondo de Fomento Municipal, y se hizo hasta 1989 con el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Conforme a las reformas de 1990, durante los primeros meses de cada año, en tanto se recababa la información pertinente para determinar los coeficientes de distribución necesarios para repartir la segunda porción

¹⁶⁶ LCF, según texto de 1980, artículo 7o., reformado en 1988 y 1990.

del Fondo General de Participaciones, ésta se dividía provisionalmente utilizando los coeficientes empleados en el ejercicio inmediato anterior.

Cada cuatro meses la Federación practicaba un ajuste de las participaciones considerando la recaudación obtenida en ese periodo, y dentro de los dos meses siguientes liquidaba las diferencias. A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal determinaba las participaciones que correspondían a la recaudación obtenida en dicho año, aplicaba las cantidades con las que había afectado provisionalmente los fondos y formulaba de inmediato las liquidaciones que procedían.

*D. Entrega de las participaciones*¹⁶⁷

De acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración administrativa, las entidades cobraban los ingresos federales y una vez que rendían cuenta pormenorizada de la totalidad de la recaudación la concentraban directamente en el Banco de México, descontando el porcentaje de la cobranza que como estímulo a su gestión se determinaba en dichos convenios.

Aprovechando la circunstancia anterior, para garantizar la oportunidad en el pago de las participaciones —dentro de los primeros veinticinco días de cada mes—, si existía acuerdo entre las partes interesadas operaba la compensación entre las cantidades incluidas en la cuenta comprobada y las cantidades que a las entidades correspondían en el Fondo General de Participaciones, y hasta 1989 también en el Fondo Complementario de Participaciones.

Aunque nunca se han dado las circunstancias que ameriten su aplicación, en el caso de que las participaciones no se entreguen a tiempo, o los estados no concentren oportunamente los fondos o no presenten la rendición de la cuenta comprobada del ingreso coordinado, desde 1990 está señalada la actualización por inflación de las cantidades pendientes de entrega. Hasta 1983 estuvo estipulada la tasa de recargos que fijara la Ley de Ingresos de la Federación para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, y hasta 1989 se previó a cargo de las entidades o de la Federación el pago de intereses a la tasa de recargos que anualmente estableciera el Congreso de la Unión respecto al pago de las contribuciones.

¹⁶⁷ *Ibidem*, artículo 15, y Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal (en lo sucesivo identificado con sus iniciales CCAMF), cláusulas decimotercera y decimosexta.

II. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN

Atendiendo a que las participaciones más elevadas corresponden a las entidades en las que se genera mayor volumen de impuestos, y a que como consecuencia de ello para los estados con menor desarrollo económico relativo es más difícil obtener los recursos necesarios para superar esa situación, se acordó crear junto con un fondo de participaciones que se distribuyera en razón directa de la recaudación, un fondo complementario que funcionara como instrumento de perecuación, y que por tanto se distribuyera en proporción inversa a las cantidades obtenidas del acervo anterior. Con este mismo criterio se creó en 1980 otro fondo, éste para el fomento de las subdivisiones políticas de los estados. Cimentado en estos tres elementos se organizó el sistema de coordinación hasta la desaparición del segundo de ellos en 1990.

1. *Fondo General de Participaciones*

Por haber ido formándose en diferentes épocas y con diversos criterios, el sistema de participaciones en vigor hasta 1979 estaba desprovisto de principios congruentes en cuanto a la determinación de los impuestos que podían ser participables y aquellos cuya recaudación debía ser exclusiva de la Federación; carecía también de uniformidad y coherencia en cuanto al monto por repartir y al método para distribuirlo. Estas deficiencias vinieron a ser corregidas al canalizar a través de un solo instrumento la porción de los impuestos federales destinada a ser compartida, y al dividirla conforme a un único procedimiento.

A. *Composición del Fondo General de Participaciones*

Este Fondo¹⁶⁸ —que a partir de 1984 se vio disminuido en un 3% de su monto destinado a incrementar el Fondo Financiero Complementario de Participaciones— se integró originalmente con el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos —porcentaje ligeramente superior al 12.07% que conforme al antiguo régimen de coordinación representaron las participaciones de 1978 respec-

¹⁶⁸ LCF, artículo 2o., fracción I, modificado en 1981, 1982, 1984, 1987, 1988 y 1990.

to a la recaudación federal—, y experimentó varios aumentos hasta llegar a constituirse en el ejercicio de 1990 con el 18.1% de la recaudación federal participable.

a. Crecimiento del importe del Fondo General de Participaciones

Las adiciones, previstas unas en el texto original de la ley o en los convenios de adhesión, derivadas otras de modificaciones posteriores, tienen por objeto —excepto un caso, en el que el incremento se ofrece también como estímulo— resarcir a las entidades por la disminución en el ingreso propio al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o al apoyar medidas federales adoptadas con posterioridad a la instauración de éste. En casi todas las circunstancias se trata de medidas generales y obligatorias —si bien adoptadas previo el consenso de los estados—, y por excepción de medidas aplicables a algunas entidades, y sólo en una situación de manera potestativa.

Derivan de preceptos obligatorios aplicables a la totalidad de las entidades los incrementos al fondo originados por la necesidad de compensar el decremento de ingresos ocasionado a las entidades por el abandono de sus impuestos municipales y locales contrarios al sistema de coordinación fiscal (1.58%); de indemnizarlas por la cesación del reembolso de los gastos de administración causados por la administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, derogado por la Ley del Impuesto al Valor Agregado (0.35%), y de reparar la merma de entradas por la derogación de impuestos locales y municipales en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano (1.27%). Todos estos incrementos fueron aplicables desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación.

Desde la distribución de participaciones de 1981 operó también en forma general una indemnización por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital (0.02%), y desde 1982 por la suspensión de la facultad de expedir pasaportes provisionales (0.02%). El aumento de 1990 (1.03%) es de distinta índole: se refiere a la absorción del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el Fondo General de Participaciones.

Derivan de preceptos aplicables sólo respecto a algunas entidades la compensación especial (0.69%) convenida con los estados productores de petróleo por la modificación de las reglas para establecer, conforme al

régimen de coordinación anterior, su participación en el impuesto sobre el petróleo en el año que habría de servir de base para el cálculo de sus participaciones de acuerdo con el sistema que entraba en operación, y desde 1982 la restitución (0.5%) de la recaudación perdida por los estados coordinados en materia de derechos. Coordinarse en esta materia es potestativo para los estados.

Para que el monto de las indemnizaciones no quede congelado en un guarismo, sino que se incremente conforme lo hagan los ingresos federales, su cuantía se determina no como una cifra, sino como el porcentaje que esa suma representa en la recaudación federal tanto por concepto de derechos sobre minería y sobre hidrocarburos como por concepto de impuestos.

a') Indemnización por impuestos locales suspendidos
o derogados al iniciarse el Sistema de Coordinación Fiscal¹⁶⁹

Aceptar algunas limitaciones establecidas en las leyes federales —particularmente abstenerse de gravar determinados actos o actividades— es requisito para pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación, lo que implica que al adherirse a éste, los estados tuvieron que renunciar entre otros tributos a muchos de sus impuestos sobre ventas y servicios, su mayor fuente de ingresos. Para resarcirlos de ese decremento en su recaudación, el Fondo de Participaciones se incrementó con el porcentaje que en los ingresos anuales federales por impuestos representaron los gravámenes locales y municipales abandonados por las entidades al entrar en vigor el nuevo régimen de coordinación. Aunque en la ley se menciona 1978 como el año de referencia, se acordó hacer el cálculo con base en los impuestos obtenidos en 1979.

b') Indemnización por la suspensión de los gastos
de administración de impuestos federales¹⁷⁰

Como compensación por las labores de recaudación y administración de diversos gravámenes federales: impuestos sobre la renta a cargo de

¹⁶⁹ *Ibidem*, artículo 2o., fracción I, y Anexo núm. 1 al CASNCF (DOF, 28 de diciembre de 1979).

¹⁷⁰ Anexo núm. 1 al CASNCF; concepto incluido hasta 1989 en el CCAMF en la sección "Gastos de administración e incentivos fiscales", y eliminada su mención desde 1990 por tratarse de un aspecto meramente histórico. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 19.

contribuyentes menores, tenencia o uso de automóviles, envasamiento de bebidas alcohólicas, e ingresos mercantiles, las entidades habían venido recibiendo hasta 1979 distintos porcentajes sobre lo cobrado respecto a cada uno de ellos, de los que el único significativo —4% de la percepción neta federal— era el que se refería al impuesto de ingresos mercantiles, que estaba por ser abrogado ese año. Por ese motivo se acordó que al monto del resarcimiento correspondiente por su administración se le diera el mismo tratamiento que a los tributos estatales y municipales que quedaran en suspenso o derogados al adherirse los estados al sistema de coordinación.

c') Indemnización por los impuestos locales derogados para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano¹⁷¹

Dentro del Plan Global de Desarrollo del Gobierno Federal para el periodo de 1980 a 1982 quedó incluida la promoción del Sistema Alimentario Mexicano. Originalmente la Ley del Impuesto al Valor Agregado no gravaba la producción agrícola, ganadera, pesquera, ni la venta de víveres que constituyen la canasta básica de alimentos populares, a la que más adelante se añadió la de los demás comestibles —sujetas posteriormente a la tasa de 0%—, lo que permitía que los estados establecieran tributos sobre esas materias. Como apoyo al Sistema Alimentario las entidades convinieron con la Federación en suspender sus impuestos al respecto. Para que esto no disminuyera sus ingresos el gobierno federal repuso la recaudación perdida con el mismo procedimiento acordado por lo que toca a los impuestos locales y municipales derogados o suspendidos al adherirse los estados al sistema de coordinación.

d') Indemnización por la supresión de la facultad de expedir pasaportes provisionales¹⁷²

Esta cesación deriva no de una modificación en las relaciones fiscales entre la Federación y los estados, sino de negociaciones celebradas por la Secretaría de Relaciones Exteriores con las autoridades estatales con objeto de suprimir la facultad que éstas tenían para expedir pasaportes provisionales. Al retirárseles esta potestad, las autoridades estatales dejaron de

¹⁷¹ Anexo núm. 3 al CASNCF (*DOF*, 1o. de diciembre de 1980).

¹⁷² Anexo núm. 2 al CASNCF (*DOF*, 4, 8 y 11 de febrero de 1982).

percibir los derechos por la expedición de esos documentos, con la consecuente disminución de sus ingresos. A través del sistema de coordinación se les resarcíó de esa pérdida dando a los derechos por expedición de pasaportes el mismo tratamiento acordado para los impuestos derogados o suspendidos.

e') Indemnización por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital¹⁷³

En las reformas de 1981 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado se limitó la facultad de los estados para gravar los intereses de los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como para establecer tributos sobre el uso o goce temporal de las casas habitación. Para resarcirlos de esta pérdida de recaudación se incrementó el fondo con un pequeño porcentaje de la recaudación federal.

f') Consolidación del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones¹⁷⁴

Al integrarse al Fondo General de Participaciones el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en 1990, aquél se incrementó con el porcentaje —1.03% de la recaudación federal participable— que respecto al nuevo fondo representaba el importe que en 1989 tenía provisionalmente el fondo que desaparecía.

g') Indemnización especial convenida con los estados petroleros¹⁷⁵

Con los estados productores de petróleo hubo necesidad de llegar a un acuerdo especial para resolver el problema originado por su excepcional

¹⁷³ LIVA, artículo 41, fracciones IV y V, modificada y creada respectivamente por la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones de Carácter Fiscal (en lo sucesivo identificada como LRAD) vigente en 1981; Anexo núm. 4 al CASNCF (*DOF*, 13 de octubre de 1981).

¹⁷⁴ LCF, artículo 2o., vigente desde 1990, según reformas de la LRAD vigente en 1990, artículo 4o.

¹⁷⁵ Anexo núm. 2 al CASNCF firmado con los estados petroleros (*DOF*, 28 de diciembre de 1979 y 28 de mayo de 1980); Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, pp. 20-22.

situación. La participación conforme al anterior régimen de coordinación se calculaba sobre una supuesta recaudación que a partir de 1978 experimentó un ascenso desmedido, pero que no se ajustaba a los tributos que realmente cubría Pemex, único causante del impuesto sobre producción de petróleo, organismo descentralizado para el que la Ley de Ingresos de la Federación de cada año establecía un régimen fiscal especial, según el cual los impuestos por actividades desarrolladas en su carácter de causante directo de gravámenes federales —entre otros el de petroquímica básica, producción de petróleo y gas natural— se pagaban no de acuerdo con las leyes respectivas, sino aplicando las tasas que sobre el importe total de sus ingresos netos anualmente decretaba la propia Ley de Ingresos —entre otros conceptos era deducible lo que se hubiera obtenido por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, la que únicamente quedaba gravada con las tasas establecidas por las tarifas del impuesto general de exportación.

Pero para efectos de la participación a los estados —a pesar de que no se cobraba el impuesto sobre producción de petróleo y sus derivados— la propia Ley de Ingresos señalaba dentro del régimen especial ya expuesto que las participaciones a las entidades federativas y a los municipios se calcularían en la proporción y términos que establecía la ley tributaria respectiva.

De acuerdo con dicha ley, para determinar la base gravable se tomaba en cuenta el promedio del precio por barril de combustible puesto a bordo de los barcos, siguiendo las cotizaciones del mes anterior en Nueva York. A la base así establecida se aplicaba el 10% cuando el precio del barril era hasta de un dólar, por el exceso en el precio el impuesto se incrementaba a razón de 0.2% por cada cinco centavos de dólar o fracción. Sobre este impuesto —que Pemex en realidad no cubría— se calculaba la participación de 9% a los estados y de 1% a los municipios en los que se encuentran los pozos petroleros.

A partir de 1978 el supuesto tributo base de la participación se elevó en forma exorbitante, porque debido a la crisis mundial de energéticos la producción y exportación de petróleo empezó a desarrollarse extraordinariamente y a subir desmesuradamente el precio del mismo, por lo que de continuarse el régimen ya expuesto las participaciones hubieran absorbido el total del impuesto realmente pagado por Pemex.

Por otra parte, los estados petroleros son solamente cuatro, y de la producción total de petróleo correspondía a Tabasco el 62.32%, a Chiapas el 23%, a Veracruz el 12.13% y a Tamaulipas el 1.66%. Siguiendo ese sistema de participación, el beneficio fiscal derivado de la explotación de una riqueza nacional se hubiera concentrado en esos estados, especialmente en los dos primeros.

Por esa razón, se celebró con los estados petroleros un acuerdo conforme al cual el impuesto correspondiente a 1979 —año que se empleó como base para efectos de determinar el porcentaje de participación de cada estado en el fondo— no se tomó en cuenta para efectos de calcular la participación conforme a la nueva Ley de Coordinación —aunque sus participaciones de ese año sí se les cubrieron conforme a la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados—, sino que se consideró el 50% del total de impuestos pagados realmente por Pemex en ese periodo por concepto de petroquímica básica y producción de petróleo y gas natural. Asimismo, se convino que dicho porcentaje se distribuyera entre los estados productores en proporción a la producción de cada una de dichas entidades.

La distorsión que la crisis de energéticos causó en el sistema fiscal se hace patente si se considera que a pesar de la modificación en el procedimiento que se venía siguiendo respecto a la participación sobre el impuesto a la producción de petróleo, la compensación especial convenida respecto a ese único impuesto con los cuatro estados mencionados representó el 44% del porcentaje de indemnización concedido por la suspensión de los impuestos a los que las treinta y dos entidades tuvieron que renunciar para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación.

Para que el monto de las participaciones de esos estados no afectara el porcentaje de distribución de las demás entidades, la Secretaría de Hacienda procedió —conforme al mismo acuerdo— por una parte a incrementar el Fondo General de Participaciones por el porcentaje que el repartimiento así convenido con los estados petroleros representó en la recaudación federal total por concepto de impuestos en el año de 1979; pero simultáneamente lo disminuyó por el porcentaje que en esa misma cobranza representaron en 1978 las participaciones de esas entidades por el concepto aludido, de tal modo que el incremento efectivo al fondo fue el aumento experimentado en lo recibido en 1979 en relación con lo percibido en 1978.

h') Estímulo para las entidades coordinadas en materia de derechos¹⁷⁶

Para impedir la aplicación de impuestos disfrazados de derechos se creó la coordinación respecto a estas contribuciones. Para incitar a las entidades a convenir en ella, se distribuye entre las que la acepten una adición al fondo consistente en el 0.5% de la recaudación federal participable.

b. Ajustes establecidos en 1988 en el procedimiento de integración del Fondo General de Participaciones¹⁷⁷

A partir de enero de 1988, para estimular la gestión administrativa de las entidades respecto al impuesto al valor agregado se empleó un nuevo esquema de participaciones que permitía que dichas jurisdicciones se apropiaran del 30% del gravamen que recaudaran. Al no llegar a formar parte de los ingresos de la Federación la cantidad que correspondía a ese porcentaje, fue necesario hacer ajustes en el procedimiento de composición del Fondo General de Participaciones.

Al efecto se afinaron los conceptos para distinguir la recaudación federal participable, constituida por el monto bruto de los ingresos federales por impuestos —así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, originalmente catalogados como impuestos— que es el caudal de donde proceden los recursos que componen el Fondo General de Participaciones, de la diferencia entre aquélla y las deducciones y compensaciones, que forma los ingresos totales anuales de la Federación, que son la base para garantizar la cuantía mínima de la magnitud de dicho fondo. Se conservó la noción de impuesto asignable, que es aquel cuyo origen por entidades es plenamente identificable.

Hasta 1987 las devoluciones y compensaciones se dedujeron antes de proceder a calcular el monto del fondo de participación; pero a partir de 1988 éste se computó sobre el monto bruto de los ingresos federales por impuestos, y tales deducciones se consideraron en una operación posterior.

¹⁷⁶ LCF, artículos 2o., fracción I, párrafo segundo; y 2o., fracción II, inciso 2), subinciso b).

¹⁷⁷ *Ibidem*, texto vigente en 1988 y 1989, artículo 2o., fracción I; LRAD vigente en 1988, artículos sexto y séptimo transitorios. Ortiz, Miguel, "Procedimiento para la integración del Fondo General en base al nuevo sistema distribución para 1988", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, septiembre-octubre de 1988, p. 74.

a') Integración del Fondo General de Participaciones

De acuerdo con las reformas de 1988, el Fondo General de Participaciones se integró agregando al Fondo Ajustado la porción que del impuesto al valor agregado recaudado por ellas se reservaban las entidades, y deduciendo de la suma anterior las devoluciones atribuibles a dichas jurisdicciones.

Considerando que:

FGP = Fondo General de Participaciones,

FA = Fondo Ajustado,

IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades, y

DA = devoluciones atribuibles a las entidades,

entonces:

$$\text{FGP} = \text{FA} + .30 \text{ IVA} - \text{DA}$$

A continuación se explica cada uno de estos componentes:

a'') Fondo ajustado

Este elemento fue el producto de multiplicar la recaudación federal participable ajustada por su factor de distribución.

Considerando que:

FA = Fondo ajustado

RA = recaudación federal participable ajustada, y

FD = factor de distribución de la recaudación federal participable

entonces:

$$\text{FA} = \text{RA} \times \text{FD}$$

a''') Recaudación federal participable ajustada

De la cobranza que las entidades efectuaban respecto al multicitado gravamen conservaban el 30% y enteraban a la Federación sólo el remanente. Dado que la porción del tributo retenida por los estados no llegaba a ingresar al erario federal, fue necesario hacer ajustes en la recaudación

federal participable, que consistieron en deducir de ella el porcentaje del impuesto al valor agregado que se quedaba en las tesorerías estatales, resta que constituyó la recaudación federal participable ajustada.

Considerando que:

RA = recaudación federal participable ajustada,
 RP = recaudación federal participable, e
 IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades

entonces:

$$RA = RP - .30 \text{ IVA}$$

b'') Factor de distribución de la recaudación federal participable ajustada

Para determinar el factor de distribución a que se alude, se procedió a dividir entre la recaudación federal participable ajustada, la resta obtenida de sustraer el 30% de la cobranza del impuesto al valor agregado en todas las entidades, del producto de multiplicar la recaudación federal participable por la tasa de participación en la recaudación federal —17.351061%—. Todos estos conceptos referidos a 1987.

La mencionada tasa fue el promedio aritmético de los porcentajes de 17.43% y 16.98%, que conforme al régimen en vigor en dicho año la Federación aplicaba a sus ingresos para constituir el fondo de participación en beneficio respectivamente de los estados coordinados en materia de derechos, y de los que no lo estaban.

Considerando que:

FD = factor de distribución de la recaudación federal participable ajustada,
 RA = recaudación federal participable ajustada,
 IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades, y
 RP = recaudación federal participable,

entonces:

$$FD = \frac{.17351061 \text{ RP}_{87} - .30 \text{ IVA}_{87}}{\text{RA}_{87}} \cdot 100$$

Una vez calculado en 1988 este factor de distribución —que resultó ser el 13.0001231%— debía permanecer inalterable, salvo en el caso de que las entidades convinieran en derogar o en dejar en suspenso nuevos gravámenes locales, de que hubiera nuevas adhesiones al régimen de coordinación en materia de derechos, o separaciones de él.

En la primera situación el factor de distribución aumentaría con el cociente de dividir los ingresos provenientes de dichos gravámenes en el año en el que fueran derogados o suspendidos, entre la recaudación federal participable una vez sustraído el 30% de la cobranza del impuesto al valor agregado obtenida por todas las entidades en el mismo periodo.

En la segunda circunstancia el factor de distribución de la recaudación federal participable de todas las entidades aumentaría o disminuiría —según el caso— por una cantidad igual al cociente de dividir entre la recaudación federal participable ajustada, el producto de multiplicar el 0.5% de la recaudación federal participable por el coeficiente de distribución de acrecentamiento del Fondo General de Participaciones calculado para el año de 1987 conforme a la legislación entonces vigente. Dicho porcentaje corresponde al medio punto porcentual adicional con el que la Federación incrementa el fondo sólo para los estados coordinados en materia de derechos.

b'') Devoluciones atribuibles a las entidades

Este elemento fue el producto de multiplicar las devoluciones totales —incluyendo las compensaciones— por el factor de devoluciones atribuibles.

Considerando que:

DA = devoluciones atribuibles a las entidades,

DT = devoluciones totales, y

FDA = factor de devoluciones atribuibles,

resultaba que:

$$DA = DT \times FDA$$

a'') Factor de devoluciones atribuibles

Este factor fue el cociente de dividir entre la recaudación federal participable la suma del Fondo Ajustado y del 30% del impuesto al valor agregado cobrado por las entidades.

Considerando que:

FDA = factor de devoluciones atribuibles,

FA = fondo ajustado,

RP = recaudación federal participable, e

IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades,

entonces:

$$FDA = \frac{FA + .30 IVA}{R P}$$

b') Garantía en cuanto a la integración del Fondo General de Participaciones

Para asegurar que con el nuevo régimen el monto de los recursos de las entidades no fuera inferior al que tenían a su disposición conforme al sistema anterior, de ser menor el fondo al 17.351061% de los ingresos totales anuales, la Federación aportaría al Fondo Ajustado la diferencia, que se distribuiría entre las entidades en la misma forma en la que debía repartírseles el incremento de éste. El porcentaje conforme al cual se efectuaría dicha aportación variaría en los términos previstos para las modificaciones por adhesión o separación al sistema de coordinación en materia de derechos.

c') Garantía en cuanto a la distribución del Fondo General de Participaciones

Previendo la posibilidad de que alguna entidad obtuviera del Fondo General de Participaciones una cantidad inferior a la que le hubiera correspondido si éste hubiera sido calculado y distribuido conforme a las disposiciones en vigor hasta diciembre de 1987, durante 1988 a 1990 la Federación debió destinar el 0.50% de sus ingresos totales anuales a crear una reserva de contingencia que —siempre que las entidades pre-

sentaran la cuenta comprobada de recaudación mensual en los plazos señalados en los convenios de colaboración administrativa respectivos—aplicaba provisionalmente en cada cuatrimestre. Si dicha reserva no alcanzara a cubrir la eventualidad para la que fue establecida, se repartiría a prorrata, y si existiera remanente anual pasaría a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, al que se incorporaría a partir de 1991.

La Federación no podía emplear numerario de esta reserva para hacer al Fondo Ajustado la aportación con la que aseguraba el monto de los recursos que integraban el Fondo General de Participaciones.

*c. Rectificación realizada en 1990 al procedimiento de integración del Fondo General de Participaciones*¹⁷⁸

Ni qué decir que toda la complejidad en el funcionamiento de este fondo provenía del manejo del impuesto al valor agregado. Reconociendo que, como se explicó en la parte relativa a impuestos participables e impuestos asignables, este gravamen por su naturaleza debe ser administrado a nivel nacional, en 1990 dejó de formar parte de estos últimos, lo que restituyó su sencillez original a la fórmula de composición del fondo.

Conforme a las reformas de 1990, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 18.1% de la recaudación federal participable, entendida como la resta de sustraer el total de devoluciones del monto obtenido por la Federación de todos sus impuestos —excepto los gravámenes al comercio exterior que comparte directamente con los municipios—, así como de los derechos sobre hidrocarburos y minería.

Para asegurar que con el nuevo régimen las entidades no sufrieran merma en el monto de sus recursos, se creó una reserva de contingencia integrada con el 0.5% de la recaudación federal participable en un ejercicio, destinada a compensar a los estados cuyas participaciones en algún año fueron inferiores a las que actualizadas por la inflación les correspondieron en 1989. Si dicho instrumento no fuera suficiente para compensar a todas las entidades, se aplicaría en orden ascendente hasta agotarlo, y finalmente pasaría en 1997 a formar parte del Fondo General de Participaciones.

¹⁷⁸ LCF, texto vigente en 1990, artículo 2o., LRAD vigente en 1990, artículo 6o. transitorio.

Se considera que el coeficiente de participación efectiva es el cociente de dividir entre el Fondo General de Participaciones del ejercicio de que se trate, la participación que excluyendo a sus municipios obtenga cada estado en el mismo periodo.

B. *Distribución del Fondo General de Participaciones*

La Ley de Coordinación consideró dos etapas de distribución: una sólo para 1980 —año en que se inició el sistema—, y otra definitiva a partir de 1981; pero el régimen provisional se extendió hasta 1983, por lo que el permanente entró en vigor hasta 1984.

a. Régimen transitorio¹⁷⁹

La finalidad de esta fase fue mantener la situación que existía con anterioridad al nuevo procedimiento, pues cualquier cambio hubiera favorecido a unos estados y perjudicado a otros —y los que estuvieran en este caso no habrían aceptado adherirse al sistema—, por lo que hubo de garantizárseles que en relación con la recaudación federal percibirían el mismo porcentaje que respecto al año base del cálculo —1979— representarían las participaciones en impuestos federales conforme al régimen que desaparecía, sus impuestos propios que suspendieran o derogaran, y la compensación por la administración hasta 1979 del impuesto sobre ingresos mercantiles. Al sumar por una parte estos dos últimos elementos referidos a las treinta y dos entidades y convertirlos en un porcentaje adicional del fondo —cuyo núcleo se formó con algo más del monto de las participaciones totales distribuidas en dicho ejercicio—, y por la otra al incorporar en la fórmula individual de cada estado el importe de los mismos elementos que en lo particular les correspondían, el resultado fue que se les restituyeron íntegramente las cantidades que sacrificaban.

Esto les fue avalado en una carta de garantía que simultáneamente a la firma de los convenios de adhesión se entregó a cada estado, en la que se les aseguró que las participaciones conforme al nuevo régimen serían mayores al monto que por este concepto hubieran obtenido en cada año transcurrido de 1977 a 1979, adicionado con el importe de los impuestos que suspendieran, considerando su expectativa de incremento de 1980 a 1982.

¹⁷⁹ LCF, según texto en vigor en 1980, artículo 5o. transitorio; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, pp. 29-32.

La porción que del Fondo General de Participaciones correspondió a cada entidad conforme al régimen transitorio fue el porcentaje que su factor de participación representó en la suma de los factores de participación de todas las entidades.

Considerando que:

P_{80}^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones, y

e_{80}^i = factor de participación de la entidad i ,

entonces:

$$P_{80}^i = \frac{e_{80}^i}{\sum_{i=1}^{i=32} e_{80}^i} \cdot 100$$

A su vez, el factor de participación de cada estado fue el cociente que resultó de dividir entre la recaudación federal de 1979 por concepto de impuestos, la cantidad integrada por los importes de los siguientes recursos estatales, todos referidos a ese mismo ejercicio: la percepción por concepto de participaciones en impuestos federales recibida a nivel estatal y municipal, excluidas las relativas a los gravámenes al comercio exterior pagados directamente por la Federación a los municipios; el monto de la recaudación de los tributos estatales y municipales que quedaron suspendidos; los gastos de administración por el cobro del impuesto federal sobre ingresos mercantiles efectuado por el estado; y en el caso de los estados productores de petróleo los porcentajes especiales de participación en la recaudación del gravamen federal sobre ese producto.

Asumiendo que:

m_{79}^i = participaciones recibidas en 1979 por la entidad i a nivel estatal y municipal sobre los impuestos federales, excluidas las relativas al petróleo,

g_{79}^i = recaudación en 1979 de los impuestos estatales y municipales suspendidos o derogados en la entidad i al entrar en vigor el nuevo régimen,

o^i_{79} = gastos de la entidad i ocasionados en 1979 por la administración de impuestos federales,

q^i_{79} = porcentaje especial de participación convenido respecto a 1979 con la entidad i en el caso de ser productora de petróleo,

R^i_{79} = recaudación federal total de 1979 por concepto de impuestos,

entonces:

$$\frac{e^i_{80}}{R_{79}} = \frac{m^i_{79} + g^i_{79} + o^i_{79} + q^i_{79}}{R_{79}}$$

b. Régimen definitivo¹⁸⁰

Con objeto de fomentar la actividad estatal, se previó en la ley que los factores de participación variaran de acuerdo con el desarrollo económico de los estados y con su capacidad de cobranza respecto a los impuestos federales administrados por ellos —medidos ambos por el incremento de los impuestos federales recaudados en su jurisdicción en comparación con los del año anterior—, por lo que el concepto de impuestos asignables se incluyó dos veces: una como numerador en el factor de recaudación y otra como denominador en el factor de participación —referidos al ejercicio para el que se efectuaba el cálculo y al anterior—, de modo que de ser idénticos se anularían, lo que no ocurriría si en el año para el que se hacía el cómputo los impuestos asignables eran más elevados que en el año tomado como referencia.

La proporción en la que de acuerdo con el régimen definitivo previsto por la ley debía participar cada entidad en el fondo era el porcentaje que el factor de distribución del estado para el que se hacía el cálculo representaba en la suma de los factores de distribución de todas las entidades

Aceptando que:

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones, y

k^i = factor de distribución de la entidad i ,

¹⁸⁰ LCF, según texto en vigor en 1982, artículo 3o.; LRAD vigente en 1982, artículo cuarto transitorio. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 35.

entonces:

$$P^i = \frac{k^i}{\sqrt[32]{k^i}} \cdot 100$$

$$/ \frac{1}{i = 1}$$

El factor de distribución de cada entidad era la cifra que resultaba de multiplicar el factor de participación de la entidad para la que se hacía el cálculo, por el factor de recaudación federal en el mismo estado.

Asumiendo que:

E^i = factor de recaudación federal de la entidad i , y

e^i = factor de participación de la entidad i ,

entonces:

$$k^i = E^i \cdot e^i$$

A su vez, el factor de recaudación federal de cada entidad se calculaba dividiendo el cobro de impuestos federales efectuado en ella en el año para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal alcanzada en el país en el mismo periodo por el mismo concepto, y por su parte el factor de participación de cada entidad se encontraba dividiendo el monto de la porción del fondo obtenida por ella en el año anterior a aquel para el que se practicaba el cálculo, entre la cobranza federal lograda por el estado en el mismo lapso, entendiéndose en los tres casos que la recaudación federal de referencia era aquella cuyo origen era plenamente identificable por entidades.

Considerando que:

r^i = recaudación federal lograda en la entidad i por concepto de impuestos cuyo origen era plenamente identificable,

R = recaudación federal obtenida en todo el país respecto a impuestos cuyo origen por entidades era plenamente identificable,

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones, y

$t, t-1$ = año para el que se hacía el cálculo y año anterior,

entonces:

$$E^i = \frac{r_t^i}{R_t} \quad \text{y} \quad e^i = \frac{p_{t-1}^i}{r_{t-1}^i}$$

Pero en estos términos la regla de partición no llegó a entrar en vigor, ya que en dos ocasiones se pospuso su aplicación ampliando la vigencia de la fórmula transitoria, y considerando como definitivos los coeficientes que habían sido utilizados para hacer la distribución provisional del fondo, y en el ínterin el patrón de participación fue modificado.

a') Método establecido para 1983¹⁸¹

Debido a las discrepancias en las fechas de terminación de los ejercicios fiscales, la información relativa a los impuestos asignables no era definitiva, y podía desfasarse hasta dos años, por lo que emplear los datos disponibles en el año en curso obligaba a hacer ajustes retroactivos a las participaciones y a la devolución concomitante. Para evitar este inconveniente, en el cálculo de los factores de participación de la fórmula prescrita en 1983 se convino en utilizar la información de los años antepenúltimo y penúltimo a aquel para el que se hacía el cómputo.

La porción que a cada entidad debió corresponder en el fondo se integró por una cantidad igual a la percibida por concepto de participación en el año inmediato anterior —lo que daba a los estados la certeza de que sus ingresos por este concepto no disminuirían—, a la que se sumaba la cifra que resultara de aplicar el coeficiente de incremento del estado en cuestión, al acrecentamiento experimentado por el fondo en el año para el que se hacía el cálculo con respecto al año precedente.

Considerando que:

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones,

I^i = coeficiente de incremento del estado i ,

$(FG)_t - (FG)_{t-1}$ = acrecentamiento experimentado por el Fondo General de Participaciones, con respecto al año anterior, y

¹⁸¹ LCF, texto en vigor en 1983, artículo 3o., Exposición de Motivos de las Reformas de 1983 a la LCF; LRAD vigente en 1983, artículo decimoquinto transitorio. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 46.

$t, t-1$ = año en curso, y año inmediato anterior a aquel para el que se efectuaba el cómputo,

entonces:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + I^i \cdot (FG)_t - (FG)_{t-1}$$

El coeficiente de incremento —la proporción en la que cada estado colaboraba a la expansión del fondo, y en la que a su vez participaba de éste— era el porcentaje que en el total de los factores de aumento de todas las entidades le correspondía al de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Aceptando que:

F^i = factor de aumento de la entidad i ,

entonces:

$$I^i = \frac{F^i}{\prod_{i=32} F^i} \cdot 100$$

El factor de aumento era el producto de multiplicar los factores de participación estatal y de recaudación federal de cada entidad.

Asumiendo que:

e^i = factor de participación estatal de la entidad i , y

E^i = factor de recaudación federal de la entidad i ,

entonces:

$$F^i = e^i \cdot E^i$$

Los mencionados factores eran respectivamente los cocientes de dividir la cantidad que en el fondo había correspondido a cada estado en el año inmediato anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, entre la cobranza federal obtenida en esa entidad en el antepenúltimo año anterior, y de dividir el cobro de impuestos federales efectuado en el estado en el

penúltimo año anterior a aquel para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal recibida por ese concepto en el mismo ejercicio en todo el país; circunscrita la recaudación federal en los tres casos a la que fuera totalmente identificable en cuanto a su procedencia por entidades.

considerando que:

R = recaudación federal obtenida en todo el país tocante a impuestos cuya fuente era totalmente identificable,

r^i = recaudación federal obtenida en la entidad i , relativa a impuestos asignables con certeza a ella,

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones, y

$t-1, 2, 3$ = año inmediato anterior, segundo y tercer año anteriores,

entonces:

$$e^i = \frac{P^i_{t-1}}{r^i_{t-3}} \quad \text{y} \quad E^i = \frac{r^i_{t-2}}{R_{t-2}}$$

Pero de nuevo se amplió la vigencia del procedimiento transitorio, esta vez hasta 1983, por lo que los coeficientes que habían sido utilizados para distribuir provisionalmente el fondo se consideraron como definitivos, y la fórmula transcrita no entró en operación sino hasta 1984, y con una modificación en la forma de calcular los factores de participación estatal y de recaudación federal.

a'') Modificación introducida en 1984¹⁸²

Para darle validez objetiva y consistencia técnica a la fórmula para el cálculo de las participaciones, era menester depurar la información obtenida de los contribuyentes para dilucidar el monto de los impuestos asignables a cada entidad, lo que hacía necesario considerar el lapso de tres años requerido por la Secretaría de Hacienda para ejecutar las labores de extracción, recopilación, captura, revisión, análisis y validación de los datos proporcionados en las declaraciones para el pago del impuesto al

¹⁸² LCF vigente en 1984, artículo 3o., LRAD vigente en 1984, artículo 3o. transitorio. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 46.

valor agregado. Por esta razón se convino en que a partir de 1984, para determinar el factor de participación estatal se empleara el dato de los impuestos federales cobrados en la entidad en el segundo y cuarto año anteriores al ejercicio para el que se hacía el cálculo, y para establecer el factor de recaudación federal se tomara en cuenta la cobranza de impuestos federales efectuada en el estado y en la República en el tercer año anterior a aquel para el que se efectuaba el cómputo.

Por consiguiente, este componente de la fórmula en definitiva quedó de esta manera:

$$e^i = \frac{P_{t-2}^i}{r_{t-4}^i} \quad y \quad E^i = \frac{r_{t-3}^i}{R_{t-3}}$$

c. Régimen reformado en 1988

Como se explicó al analizar las modificaciones en la composición del Fondo General de Participaciones, desde 1988 se permitió a las entidades federativas conservar el 30% del impuesto al valor agregado que recaudaran; asimismo, el monto del fondo de participación se calculó sobre el monto bruto de los ingresos federales por impuestos —que constituían la recaudación federal participable— sin tomar en cuenta las devoluciones y compensaciones sobre los mismos, que se consideraron en un cálculo posterior. Concomitantemente, en la fórmula para proceder a la distribución del fondo se recogieron esas reformas, lo que originó una ingente complejidad.

a') Fórmula para distribuir el Fondo General de Participaciones ¹⁸³

Conforme a las reglas que entraron en vigor en 1988, la cantidad que a cada entidad correspondió en el Fondo General de Participaciones fue la diferencia que resultó de restar la parte atribuible a la entidad para la que se hacía el cálculo en las devoluciones y compensaciones de impuestos, de una cifra equivalente al 30% del impuesto al valor agregado re-

¹⁸³ LCF, texto vigente en 1988 y 1989, artículo 3o.; LRAD vigente en 1988, artículo 7o. transitorio, fracciones I y II. Ortiz Ruiz, Miguel, "Régimen de participaciones 1989-1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 56, septiembre-octubre de 1988, pp. 2-8.

caudado por ella —que se reservaba—, aumentada con la porción que le perteneciera en el Fondo Ajustado. De este guarismo se deducía un 3% destinado a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

De modo que si:

- P^i = participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad i ,
- $.30iva^i$ = 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado que se reservaba la entidad i ,
- $(FA)^i$ = porción correspondiente a la entidad i en el Fondo Ajustado,
- d^i = devoluciones y compensaciones de impuestos atribuibles a la entidad i , y
- $(I-.03)$ = 3% destinado a formar el Fondo Complementario de Participaciones,

entonces:

$$P^i (.30iva^i + (FA)^i - d^i) \times (I-.03)$$

Los conceptos relativos a devoluciones atribuibles y a participación en el Fondo Ajustado requieren una explicación detallada.

a'') Procedimiento para calcular las devoluciones atribuibles a las entidades

Al no deducirse las devoluciones —se entiende siempre que incluyen las compensaciones— de los ingresos a partir de los cuales se calculaba el Fondo General de Participaciones, se hacía necesario sustraer las correspondientes a cada entidad al proceder a su reparto. Lo que se disminuía era la parte de las devoluciones contenidas en los dos primeros componentes de la fórmula para determinar las participaciones de cada entidad, ya que tanto en conjunto como individualmente los estados participaban en las devoluciones en la misma proporción en la que compartían los ingresos.

La porción atribuible a cada entidad en el monto de las devoluciones se determinaba multiplicando el total de las que eran atribuibles al conjunto de las entidades, por el factor de devoluciones de impuestos de la entidad para la que se realizaba el cálculo.

Si se asume que:

d^i = devoluciones atribuibles a la entidad i ,
 D = devoluciones atribuibles al conjunto de los estados, y
 h^i = factor de devoluciones de la entidad i ,

entonces:

$$d^i = D \cdot h^i$$

A su vez, el factor de devoluciones de impuestos de cada entidad era el cociente de dividir entre el monto del Fondo Ajustado más el 30% del impuesto al valor agregado recaudado por todos los estados, la cifra que resultaba de añadir a la porción que en el Fondo Ajustado correspondía a la entidad en cuestión, el 30% del impuesto al valor agregado que hubiera recaudado —porcentaje que se reservaba—.

Considerando que:

$30iva^i$ = 30% del impuesto al valor agregado recaudado por la entidad i , el cual se apropiaba,
 $30IVA$ = 30% del impuesto al valor agregado recaudado por todas las entidades, el cual les pertenecía,
 (FA) = Fondo Ajustado, y
 $(FA)^i$ = porción correspondiente a la entidad i en el Fondo Ajustado,

entonces:

$$h^i = \frac{(FA)^i + .30iva^i}{(FA) + .30IVA}$$

b'') Procedimiento para calcular la porción que en el Fondo Ajustado correspondía a cada entidad

Este procedimiento implicaba dos procesos: uno para determinar la forma de participar en el Fondo Ajustado, y otro para calcular el coeficiente de participación conforme al cual habría de hacerse dicho reparto.

a'') Método para compartir el Fondo Ajustado

La parte que conforme al texto legal de 1988 debía corresponder en el Fondo Ajustado a cada entidad se determinaba sumando a una cifra igual a la percibida de dicho fondo en el año inmediato anterior a aquel para el que se hacía al cálculo, el producto de multiplicar el coeficiente de participación de la entidad en cuestión, por el acrecentamiento experimentado por el fondo en el año en el que se realizaba la operación, en relación con el año precedente.

Aceptando que:

(FA) = Fondo Ajustado

$(FA)_t - (FA)_{t-1}$ = acrecentamiento experimentado por el fondo en relación con el año precedente,

$(FA)^i$ = cantidad percibida del Fondo Ajustado por la entidad i ,
 v^i = coeficiente de participación de la entidad i en el Fondo Ajustado,

$t, t-1$ = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$(FA)_t^i = (FA)_{t-1}^i + v_t^i \cdot (FA)_t - (FA)_{t-1}$$

Pero al no haber existido el Fondo Ajustado sino hasta 1988, era imposible que hubiera experimentado un incremento en relación con el año precedente; por lo tanto, fue necesario establecer un procedimiento de transición entre ambos regímenes. Por consiguiente, en 1988 la participación de cada entidad en este fondo fue el producto de multiplicar directamente el monto del mismo, por el coeficiente de participación de la entidad para la que se hacía la operación, conforme a la fórmula siguiente:

$$(FA)_{88}^i = (FA)_{88} \cdot v_{88}^i$$

b'') Método para calcular el coeficiente de participación empleado para repartir el Fondo Ajustado

Conforme a la fórmula definitiva establecida según las reformas de 1988, y que debió entrar en vigor en 1990, el coeficiente de participación en el incremento del Fondo Ajustado era la proporción que en el total de

los factores de distribución de todas las entidades le hubiera correspondido al factor de distribución de la entidad para la que se efectuaba el cómputo.

Si se considera que:

v^i = coeficiente de participación de la entidad i ,

k^i = factor de distribución de la entidad i , y

t = ejercicio en curso,

entonces:

$$v_t^i = \frac{k_t^i}{\frac{32}{\sum_{i=1}^i k_t^i}} \cdot 100$$

A su vez, el factor de distribución de cada entidad era el producto de multiplicar entre sí los factores de recaudación asignable —la que era plenamente identificable por entidades— y de participación estatal de la entidad para la que se realizaba la operación.

Si se acepta que:

E^i = factor de recaudación asignable del estado i ,

e^i = factor de participación estatal de la entidad i , y

t = ejercicio en curso,

entonces:

$$k_t^i = e_t^i \cdot E_t^i$$

Dichos factores eran respectivamente el cociente de dividir entre la recaudación asignable en todo el país en el tercer año anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, el monto de la recaudación asignable a la entidad en cuestión en ese mismo periodo; y el cociente de dividir entre la recaudación asignable a esa entidad en el cuarto año anterior respecto del cual se efectuaba la operación, su participación en el Fondo Ajustado en el segundo año anterior a aquel en el que se realizaba el cálculo.

Considerando que:

R = recaudación de impuestos asignables en todo el país,

r^i = recaudación de impuestos asignables a la entidad i ,

$(FA)^i$ = participación de la entidad i en el Fondo Ajustado, y
 $t, t-2, 3, 4$ = año en curso, y segundo, tercero y cuarto año anterior,

entonces:

$$E_t^i = \frac{r_{t-3}^i}{R_{t-3}} \quad y \quad e_t^i = \frac{(FA)_{t-2}^i}{r_{t-4}^i}$$

Pero dado que el Fondo Ajustado entró en operación hasta 1988, en ese año era imposible determinar el factor de participación estatal empleando para ello la porción recibida por el estado de dicho fondo en el segundo año anterior, por lo que hubo de utilizarse en método de transición.

a''''') Etapa transitoria acaecida en 1988

Conforme al procedimiento aplicado en 1988, el coeficiente de participación en el Fondo Ajustado fue el cociente de dividir el factor de participación ficticia del estado para el que se hacía el cálculo —representaba la cantidad que le hubiera correspondido en el Fondo Ajustado de 1987 si hubiera existido—, entre la suma de los factores de participación ficticia de todos los estados.

Asumiendo que:

v^i = coeficiente de participación de la entidad i , y

f^i = factor de participación ficticia de la entidad i en el Fondo Ajustado que en 1987 todavía no existía,

entonces:

$$v_{88}^i = \frac{f_{87}^i}{32} \cdot 100$$

$$\frac{\backslash f_{87}^i}{/}$$

$$i = 1$$

El factor de participación ficticia se calculó multiplicando por el factor de participación en el fondo general de participaciones del estado para el que se hacía el cálculo, el 17.351061% de la recaudación federal participable, y sustrayendo del producto el 30% que del impuesto al va-

lor agregado recaudado por ella hubiera conservado la misma entidad. Todos estos elementos referidos a 1987.

Si se acepta que:

z^i = factor de participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad i ,

C = recaudación federal participable, y

$30iva^i$ = 30% que del impuesto al valor agregado recaudo por ella se reservaba la entidad i ,

entonces:

$$f_{87}^i = z_{87}^i (.17351061C_{87}) - .30iva_{87}^i$$

Por lo que respecta al factor de participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad para la que se hacía el cálculo, fue el cociente de dividir entre el monto de dicho fondo la participación que en él había correspondido a la entidad en cuestión. Todos estos elementos también referidos a 1987,

Considerando que:

P^i = Participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad i , y

FG) = Fondo General de Participaciones,

entonces:

$$z_{87}^i = \frac{P_{87}^i}{(FG)_{87}}$$

b''') Etapa transitoria acaecida en 1989

En 1989 todavía hubo necesidad de usar una fórmula provisional para determinar el factor de participación estatal, porque aún se carecía del dato de la participación de la entidad en el Fondo Ajustado referido al segundo año anterior a aquel para el que se hacía el cálculo —dicho Fondo sólo tenía un año de estar en operación—. Por esta razón, dicho concepto se substituyó por el factor de participación ficticia referido a 1987.

Considerando que:

e^i = factor de participación estatal de la entidad i ,

f^i = factor de participación ficticia del estado i en el Fondo Ajustado que en 1987 todavía no existía, y

r^i = recaudación en impuestos asignables a la entidad i ,

entonces:

$$e^i_{89} = \frac{f^i_{87}}{r^i_{85}}$$

Y la fórmula definitiva que conforme a las reformas de 1988 debió ponerse en práctica en 1990 no llegó a aplicarse, porque a partir de ese año cambió de nuevo sustancialmente el procedimiento para distribuir el Fondo General de Participaciones.

d. Distribución de la participación según las reformas en vigor en 1990 ¹⁸⁴

El sistema para calcular la porción correspondiente a cada entidad en el Fondo General de Participaciones se simplificó. Dicho instrumento se consideró integrado por dos partes iguales, cada una de las cuales debió distribuirse siguiendo un método diferente.

a') Fórmula definitiva

Conforme a los nuevos preceptos, la porción que a cada estado debió corresponder en el Fondo General de Participaciones se calculó de acuerdo con un sencillo procedimiento, que consistió en que el 50% de él se distribuyó en proporción directa a su población, y el restante 50% se re-

¹⁸⁴ LCF en vigor en 1990, artículos 2o. y 3o.; LCF en vigor en 1987, artículo 3o.; LRAD en vigor en 1990, artículo quinto transitorio. Coordinación General de Entidades Federativas, "Sistema de participaciones para 1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 63, enero-febrero de 1990, pp. 50-53; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "La nueva fórmula de participaciones", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 63, enero-febrero de 1990, pp. 76-81; Ortiz Ruiz, Miguel, "Comentarios a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 64, marzo-abril de 1990, p. 86.

partió aplicándole el coeficiente de incremento en la recaudación de los impuestos asignables.

Considerando que:

P^i = participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad i ,

n^i = número de habitantes de la entidad i ,

I^i = coeficiente de incremento en los impuestos asignables de la entidad i ,

t = año en curso,

entonces:

$$P_t^i = .50 n_t^i + .50 I_t^i$$

a'') Partición de la porción del Fondo relacionada con la población de cada entidad

El dato del número de habitantes se tomó de la información oficial que al inicio de cada ejercicio suministra el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Considerando que:

n^i = población de la entidad i ,

N = población de todas las entidades del país, y

t = año en curso,

entonces:

$$n_t^i = \frac{n^i}{N}$$

b'') Partición de la porción del Fondo relacionada con el aumento en la recaudación de impuestos asignables

El coeficiente de incremento en los impuestos asignables fue el porcentaje que el factor de aumento de tales gravámenes calculado para cada entidad representó en la sumatoria de los factores de aumento de todas ellas.

Asumiendo que:

I^i = coeficiente de incremento en las contribuciones asignables de la entidad i , y

Q^i = factor de aumento de los impuestos asignables en la entidad i ,

entonces:

$$I_t^i = \frac{Q_t^i}{32} \cdot 100$$

$$\frac{\backslash Q_t^i}{/}$$

$$i = 1$$

A su vez, el factor de aumento de los impuestos asignables de cada entidad fue el cociente de dividir entre el monto de las contribuciones asignables a la entidad en el segundo año anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, el resultado de multiplicar la participación que al estado había correspondido en esta parte del Fondo General en el año anterior a aquel para el que se efectuaba el cómputo, por el monto de las contribuciones asignables al estado en ese mismo periodo.

Aceptando que:

G^i = participación de la entidad i en esta mitad del Fondo General de Participaciones,

r^i = contribuciones asignables a la entidad i , y

$t, t-1, 2$ = año en curso, primero y segundo año anterior,

entonces:

$$Q_t^i = \frac{G_{t-1}^i \cdot r_{t-1}^i}{r_{t-2}^i}$$

Pero al igual que ocurrió respecto a la introducción de las modificaciones que han venido detallándose, esta nueva reforma también requería una fase de transición, por lo que habría de aplicarse íntegramente hasta 1994.

b') Procedimiento transitorio para compartir el Fondo General de Participaciones en 1990

En 1990 el Fondo General de Participaciones se integró por dos segmentos, constituidos respectivamente por el monto del fondo general, y el del fondo complementario, fusionados ese año. El importe provisional del primero de ellos representó el 91.62% del nuevo instrumento, y el del segundo el 8.38%, porcentajes rectificables de acuerdo con la información definitiva referente a las participaciones y a la recaudación de 1989.

La primera parte del nuevo fondo general consolidado se repartió siguiendo el sistema establecido en la ley vigente hasta 1987 para distribuir el Fondo General de Participaciones, y la segunda se dividió de acuerdo con la fórmula con la que el fusionado fondo complementario había venido siendo compartido: en proporción inversa a la participación por habitante que tuviera cada entidad en el fondo general —en este caso en la primera parte del nuevo fondo consolidado.

De la misma forma que esta segunda parte del fondo, se distribuyó la reserva de contingencia creada atendiendo a las reformas introducidas en 1988 respecto a la composición y reparto del Fondo General de Participaciones, a la que se hizo referencia al tratar la garantía en cuanto a la distribución de dicho instrumento.

Si se acepta que:

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones,

G^i = Participación de la entidad i en la parte del nuevo fondo consolidado correspondiente al Fondo General de Participaciones anterior a la supresión del fondo complementario, y

$(FC)^i$ = participación de la entidad i en el fragmento del nuevo fondo consolidado correspondiente al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

entonces:

$$P^i_{90} = G^i_{90} + (FC)^i_{90}$$

a'') Distribución de la porción correspondiente al Fondo General de Participaciones antes de que absorbiera al Fondo Complementario de Participaciones

Conforme al sistema vigente en 1987 para distribuir el Fondo General de Participaciones, del 91.62% del nuevo Fondo General correspondió a cada entidad una cantidad igual a la percibida del Fondo General en 1989, más la que resultó de aplicar su coeficiente de incremento al acrecentamiento experimentado por dicho Fondo entre ese año y el de 1990.

Considerando que:

G^i = participación de la entidad i en el 91.62% del nuevo Fondo General Consolidado,

P^i = participación en el Fondo General de Participaciones,

I^i = coeficiente de incremento de la entidad i , y

$(FG)_{90} - (FG)_{89}$ = acrecentamiento experimentado por el Fondo General de Participaciones con respecto al año anterior,

entonces:

$$G^i_{90} = P^i_{89} + I^i \cdot (FG)_{90} - (FG)_{89}$$

El coeficiente de incremento se calculó también siguiendo la fórmula vigente en 1987; por lo tanto, fue la proporción que en el total de los factores de aumento de todas las entidades le correspondió al de la entidad para la que se hacía el cómputo.

Aceptando que:

F^i = factor de aumento de la entidad i ,

entonces:

$$I^i = \frac{F^i}{32} \cdot 100$$

$$\frac{\backslash F^i}{/}$$

$$i = 1$$

El factor de aumento fue el producto de multiplicar los factores de participación estatal y de recaudación federal de cada entidad.

Asumiendo que:

e^i = factor de participación estatal de la entidad i , y

E^i = factor de recaudación federal de la entidad i ,

entonces:

$$F^i = e^i \cdot E^i$$

Los mencionados factores fueron respectivamente los cocientes de dividir la cantidad que en el fondo había correspondido a cada estado en el segundo año anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, entre la cobranza federal obtenida en esa entidad en el cuarto año anterior, y de dividir el cobro de impuestos federales efectuando en el estado en el tercer año anterior a aquel para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal recibida por ese concepto en el mismo ejercicio en todo el país; circunscrita la recaudación federal en los tres casos a la que fuera totalmente identificable en cuanto a su procedencia por entidades.

Considerando que:

R = recaudación federal obtenida en todo el país tocante a impuestos cuya fuente era totalmente identificable,

r^i = recaudación federal obtenida en la entidad i , relativa a impuestos asignables con certeza a ella, y

P^i = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones,

entonces:

$$e^i_{90} = \frac{P^i_{88}}{r^i_{86}} \quad \text{y} \quad E^i_{90} = \frac{r^i_{87}}{R_{87}}$$

b'') Distribución de la porción correspondiente al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Conforme al sistema vigente en 1989 para compartir el Fondo Complementario, el 8.38% del nuevo fondo general consolidado se dividió entre las entidades en proporción inversa a la repartición por habitante que le hubiera correspondido en la otra porción del Fondo Consolidado —cons-

tituida por el importe del Fondo General de Participaciones antes de que absorbiera al Fondo Complementario.

Aceptando que:

$P(FC)^i_{90}$ = participación de la entidad i en el fragmento relativo al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

(FC) = porción del nuevo Fondo General Consolidado correspondiente al desaparecido Fondo Complementario, y

cd^i = coeficiente de distribución de la entidad i ,

entonces:

$$P(FC)^i_{90} = (FC) \cdot cd^i$$

El coeficiente de distribución de la entidad para la que se hacía el cálculo fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de participación representó el de dicho estado.

Considerando que:

z^i = factor de participación de la cantidad i ,

entonces:

$$cd^i_{90} = \frac{z^i}{\sum_{i=1} z^i} \cdot 100$$

Y a su vez el factor de participación de la entidad para la que se efectuaba el cómputo fue el cociente de dividir entre la participación que a ésta le hubiera correspondido en la otra porción del fondo general distribuido en 1990, el número de habitantes de dicha jurisdicción.

Suponiendo que:

n^i = población de la entidad i , y

G^i_{90} = participación de la entidad i en la porción del fondo consolidado relativa al original Fondo Complementario de Participaciones,

entonces:

$$z^i = \frac{n_{89}^i}{G_{90}^i}$$

c'') Distribución del Fondo General de Participaciones hasta 1993

A partir de 1991 debió seguirse el procedimiento establecido en la fórmula definitiva, sólo que en los ejercicios correspondientes a 1991, 1992 y 1993 la proporción de la primera parte del fondo —la que se repartía en razón directa al número de habitantes— había de ser de 20%, 30% y 40%, respectivamente. Concomitantemente, el porcentaje de la segunda —la que se dividía empleando el coeficiente de incremento en las contribuciones asignables— habría de ser de 80%, 70% y 60%. La relación indicada en la fórmula definitiva —50% y 50%— debería entrar en vigor en 1994.

2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Atendiendo a que la participación en los impuestos federales acentúa las desigualdades económicas a nivel regional porque beneficia a las entidades que han alcanzado un grado superior de desarrollo —que son las que al generar impuestos federales en mayor cantidad perciben participaciones más elevadas—, para introducir un elemento de perecuación¹⁸⁵ vertical en el sistema fiscal y así coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados económicamente más débiles, en 1978¹⁸⁶ —todavía durante la vigencia del anterior régimen de coordinación— con cargo a su presupuesto de egresos, la Federación creó un Fondo Financiero Complementario de Participaciones —precedente del incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal— para canalizar por única vez mil millones de pesos a las entidades federativas. Su distribución se llevó a cabo repartiendo el 50% de su monto por igual entre todas

¹⁸⁵ Sustutivo derivado del verbo latino *peraequare*, que significa igualar en grado extremo.

¹⁸⁶ Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto por el que se establece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* del 14 de octubre de 1978.

las entidades, y la mitad restante atendiendo a las necesidades de cada una de ellas —especialmente respecto a educación—, y al número de habitantes.

A. *Composición del Fondo Financiero Complementario de Participaciones*

Originalmente¹⁸⁷ el fondo se constituyó con el 0.37% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos, porcentaje que se elevó en 1981 a 0.50%, calculado desde 1984 también sobre los derechos aplicables a la minería y a la extracción de petróleo crudo y gas natural, catalogados como impuestos al iniciarse el sistema de coordinación. Deslizándose un esbozo de perecuación horizontal, en el último año citado las partes federativas consintieron en reforzarlo con el 3% del Fondo General de Participaciones —cuyo monto pendiente de distribución les pertenecía— cantidad que se descontaba antes de proceder a su reparto entre ellas; y asimismo la Federación convino en hacer una aportación adicional igual a la suma cedida por el conjunto de las entidades, con lo que el fondo de perecuación llegó a representar el 1.5% de la recaudación federal total.

B. *Distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones*¹⁸⁸

La forma de realizar el reparto del Fondo Complementario fue incluida en el texto legal hasta 1984; con anterioridad se limitaba a señalar que se haría tomando en cuenta la población de cada entidad, a modo de favorecer a aquellas en las que la erogación por habitante efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto

¹⁸⁷ LCF en vigor en 1980, artículo 2o., fracción II. Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, pp. 52 y 53-57.

¹⁸⁸ LCF, artículos 2o., fracción II, y 4o., según texto en vigor en 1980, 1981 y 1984; CASNCF, cláusula novena; Decreto Aprobatorio del Gobierno del Estado de Veracruz al CASCF, cláusula novena (*Gaceta del Estado de Veracruz*, 29 de diciembre de 1979): LRAD vigente en 1981, artículo quinto transitorio; anexo núm. 4 al CASNCF, cláusula novena; Participaciones Federales, documento interno de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz-Llave, octubre de 1988, pp. 14 y 15; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 126, p. 56.

corriente en educación primaria y secundaria hubiera sido menor, dejando que el procedimiento para efectuar la división lo acordaran la Secretaría de Hacienda y las autoridades estatales.

a. Procedimiento de distribución empleado en 1980

La fórmula original de distribución —idéntica a la utilizada para repartir el Fondo en 1979— dispuso que el 50% del fondo se dividiera por igual entre todas las entidades, y que cada una recibiera del restante 50% la proporción que representara su factor de participación, que se determinó obteniendo el promedio aritmético de sus coeficientes de distribución por percepción estatal y de distribución por población.

Aceptando que

FC = Fondo Financiero Complementario de Participaciones;

$P(FC)^i$ = participación de la entidad *i* en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

A^i = factor de participación de la entidad *i* en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones

E^i = coeficiente de distribución por percepción estatal de la entidad *i*, y

Q^i = coeficiente de distribución por población de la entidad *i*,

entonces:

$$P(FC)^i = .50FC/32 + .50FC \cdot A^i \quad \text{y} \quad A^i = \frac{E^i + Q^i}{2} \cdot 100$$

El coeficiente de distribución por percepción estatal fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de percepción estatal de todas las entidades representó el de la entidad objeto de la operación, y el coeficiente de distribución por población fue el porcentaje que en la sumatoria de todos los factores de gasto federal representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Aceptando que:

G^i = factor de gasto federal por habitante de la entidad *i*, y

C^i = factor de percepción estatal de la entidad *i*,

entonces:

$$Q^i = \frac{\frac{G^i}{32}}{\sum_{i=1} G^i} \cdot 100 \quad \text{y} \quad E^i = \frac{\frac{C^i}{32}}{\sum_{i=1} C^i} \cdot 100$$

Por lo que respecta al factor de gasto federal por habitante, fue el cociente de dividir la unidad entre la erogación federal por habitante, lo que implicaba emplear dicho dato en razón inversa, y por tanto aumentar el porcentaje de participación a los estados en los que las expensas federales por poblador habían sido menores; y por su parte la erogación federal por habitante fue el cociente de dividir entre el número de íncolas de dicha entidad la participación de ésta en impuestos federales y el gasto directo federal por concepto de educación primaria y secundaria desembolsado en su jurisdicción.

aceptando que:

R^i = erogación federal por habitante en la entidad i , y

I^i = participación de la entidad i en impuestos federales, y gasto corriente federal en la misma por concepto de educación primaria y secundaria.

entonces:

$$R^i = \frac{I^i}{n^i} \quad \text{y} \quad G^i = \frac{1}{R^i}$$

A su vez, el factor de percepción estatal fue el resultado de multiplicar por el número de residentes de la entidad para la que se efectuaba el cómputo su factor de gasto federal por habitante.

Considerando que:

n^i = número de habitantes de la entidad i ,

entonces:

$$C^i = n^i \cdot G^i$$

Si se observa, la densidad de población tenía una doble influencia en la fórmula de distribución del fondo. Por una parte, para calcular el factor de gasto federal por habitante se dividía la unidad entre la erogación federal per cápita en la entidad, y al emplear dicho dato en razón inversa aumentaba el porcentaje de participación en los estados en los que el gasto federal por residente había sido menor; por la otra, el factor de gasto federal por habitante se utilizaba en razón directa como numerador tanto en la fórmula para determinar el coeficiente de distribución por población como en la fórmula para calcular el coeficiente de distribución por percepción estatal —en este caso integrado al factor de percepción estatal—, por lo que a mayor número de residentes mayor porción del Fondo era enterada a la entidad.

Dividir en partes iguales la mitad del fondo ya implicaba un cierto grado de nivelación, pues si bien la suma aportada a cada estado era la misma, la mayor parte de los impuestos recaudados —base de los recursos distribuidos— provenía de las entidades más desarrolladas, y para éstas la importancia de esas entradas respecto a sus ingresos era menor que para las entidades menos adelantadas; característica que se enfatizaba en la segunda parte de la fórmula, al procederse a la distribución del Fondo a modo de favorecer a los estados que habiendo recibido menos recursos de la Federación, y en los que habiendo ésta realizado menos gasto directo en razón de su número de residentes, tenían mayores exigencias en cuanto a los servicios públicos que estaban obligados a proporcionar.

Pero al empezar a conocerse en la práctica los resultados de esta fórmula, fue notorio que perjudicaba a los estados carentes de recursos que a una población reducida aunaban un desarrollo exiguo, por lo que era preciso corregirla.

Siendo las normas del sistema de coordinación uniformes y fruto de una negociación, para modificarla era indispensable contar con el consentimiento de todas las entidades, y como cualquier mutación en este tipo de medidas cambia el esquema de beneficiados y perjudicados, surgió la dificultad de que, obviamente, las entidades para las que una enmienda significaría menores entradas se mostraban renuentes a su alteración.

Con el fin de acortar el lapso necesario para alcanzar el consenso, se estableció que el porcentaje de 0.13% sobre los ingresos federales por concepto de impuestos con el que se incrementó el fondo a partir de enero de 1981 se repartiría a partir del mes en el que el conjunto de las entidades conviniera en un nuevo procedimiento de distribución.

Demorar la distribución de la diferencia entre el monto del Fondo conforme al porcentaje de los ingresos totales federales por concepto de impuestos establecido al constituirlo, y el porcentaje aumentado a partir de dicho año —0.37% y 0.50%, respectivamente—, motivó a que con celeridad se plantearan dos posibles soluciones: una que mantenía la división de la mitad del fondo por partes iguales y el resto —ignorando el factor de población— en forma inversamente proporcional a las participaciones recibidas del fondo general; y otra que proponía el reparto en proporción inversa a las ayudas federales recibidas y a las percepciones por habitante obtenidas del fondo general.

b. Procedimiento de distribución empleado de 1981 a 1983

Conciliando ambas tendencias, se acordó proceder al reparto del Fondo Complementario con base en datos del año de calendario inmediato anterior, y de acuerdo con una fórmula combinada en la que cambió el peso específico de los elementos utilizados para el cálculo de la participación. Conforme a este procedimiento, la porción que correspondió a cada entidad fue el resultado de aplicar al fondo por repartir el coeficiente de distribución del fondo complementario de cada entidad.

Suponiendo que:

- (FC) = Fondo Financiero Complementario de Participaciones,
- $P(FC)^i$ = participación de la entidad *i* en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones,
- cd^i = coeficiente de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones de la entidad *i*,
- t* = año en curso

entonces:

$$P(FC)_t^i = (FC)_t \cdot cd_t^i$$

El coeficiente de distribución del fondo de cada entidad fue el porcentaje que respecto a dicho instrumento correspondiente al año inmediato anterior a aquel para el que se hacía el cálculo representó su factor de participación en el Fondo, que fue la suma integrada al distribuir en partes iguales el 25% del caudal por repartir, y adicionarle las cantidades que resultaran de aplicar al 50% y al 25% del mismo, los coeficientes de distribución por población y de distribución por percepción estatal, respectivamente.

Considerando que:

z^i = factor de participación en el fondo de la entidad i ,

Q^i = coeficiente de distribución por población de la entidad i ,

E^i = coeficiente de distribución por percepción estatal de la entidad i , y

$t, t-1$ = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$cd_t^i = \frac{z^i}{(FC)_{t-1}} \cdot 100 \quad y \quad z^i = .25 (FC)/32 + .50(FC)Q_t^i + .25(FC)E_t^i$$

El coeficiente de distribución por percepción estatal fue el porcentaje que en la suma de los factores de percepción estatal de todas las entidades representó el del estado para el que se efectuaba el cómputo, factor que se obtenía dividiendo la unidad entre la participación en impuestos federales recibidos por el estado en el año anterior.

Aceptando que:

C^i = factor de participación estatal de la entidad i , y

F^i = participación en impuestos federales de la entidad i ,

entonces:

$$E_t^i = \frac{C^i}{32} \cdot 100 \quad y \quad C_t^i = \frac{1}{F_{t-1}^i} / \sum_{i=1}^n$$

El coeficiente de distribución por población fue el porcentaje que en la suma de los factores de gasto federal por habitante de todas las entidades representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo; dicho factor se obtuvo en cada entidad dividiendo la unidad entre la erogación federal per cápita, y ésta se determinó prorranteando entre el número de habitantes de dicha jurisdicción el resultado de sumar el monto de sus participaciones en impuestos federales al gasto corriente federal efectuado en el estado por concepto de educación y apoyos financieros.

Considerando que:

G^i = factor de gasto federal por habitante de la entidad i ,

R^i = erogación federal por habitante en la entidad i ,

F^i = participación en impuestos federales de la entidad i ,

D^i = gasto corriente federal en educación en la entidad i ,

Y^i = gasto corriente federal en apoyos financieros a la entidad i ,

n^i = número de habitantes de la entidad i , y

$t, t-1$ = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$Q^i_t = \frac{G^i_t}{\frac{32}{G^i_t}} \cdot 100 \quad \left| \quad G^i_t = \frac{1}{R^i_{t-1}} \quad \left| \quad R^i_{t-1} = \frac{F^i_{t-1} + D^i_{t-1} + Y^i_{t-1}}{n^i_{t-1}} \right. \right.$$

De la comparación de ambas fórmulas se desprende que excepto por la inclusión de los gastos corrientes en apoyos financieros, los elementos en ellas considerados son los mismos; únicamente se alteró su peso específico en el cálculo de la participación.

Conforme a la nueva fórmula de distribución se redujo la importancia del prorrateo por partes iguales, disminuyó el valor de la densidad de población y se acentuó en razón inversa el de las participaciones recibidas del fondo general, que se tomaron en cuenta respecto de la determinación de los dos índices de distribución —para el cálculo del factor de percepción estatal por lo que toca al coeficiente de distribución que atiende a ésta; y para la determinación de la erogación por habitante por lo que hace al coeficiente de distribución por población—.

c. Procedimiento de distribución empleado de 1984 a 1989

Pero las inconformidades que suscitó la fórmula original las provocó también la segunda, por lo que desde 1984, atendiendo al dato de población que al inicio de cada año da a conocer el Consejo Nacional de Población, se distribuyó el Fondo Complementario en forma inversamente proporcional a la participación por habitante que del Fondo General hubiera recibido cada entidad en el mismo ejercicio.

La participación de cada entidad en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones fue el resultado de aplicar al monto de éste su coeficiente de distribución.

Aceptando que:

$P(FC)^i$ = participación de la entidad i en el Fondo Financiero Complementario,

(FC) = Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

cd^i = coeficiente de distribución del Fondo Financiero Complementario de la entidad i ,

entonces:

$$P(FC)^i = (FC) \cdot cd^i$$

El coeficiente de distribución fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de participación de todas las entidades representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Considerando que:

z^i = factor de participación de la entidad i ,

entonces:

$$cd^i = \frac{z^i}{\sum_{i=1}^{32} z^i} \cdot 100$$

Y a su vez el factor de participación fue el cociente de dividir entre la cantidad percibida del Fondo General de Participaciones por la entidad en cuestión, el número de habitantes de dicha jurisdicción.

Suponiendo que:

n^i = población de la entidad i , y

$P(FG)^i$ = participación de la entidad i en el Fondo General de Participaciones,

entonces:

$$z^i = \frac{n^i}{P(\text{FG})^i}$$

C. Desaparición del Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Finalmente, en 1990 el Fondo Complementario acabó por ser fusionado al Fondo General de Participaciones,¹⁸⁹ integrado por dos componentes que por ese único ejercicio fueron equivalentes a la proporción que en el monto del nuevo fondo representaron el importe que provisionalmente tenía en 1989 el Fondo General de Participaciones —91.62%—, y el que tenía el Fondo Financiero Complementario —8.38%—. Siguiendo el procedimiento vigente en 1989 para repartir este último, esta porción se distribuyó en proporción inversa a la participación por habitante que cada entidad tuvo en la primera parte del fondo general.

3. Régimen de participaciones municipales

Repartido según las normas que cada legislatura local determine, los municipios reciben —conforme a lo establecido en disposiciones federales—¹⁹⁰ un porcentaje no inferior al 20% del importe que al estado del cual forman parte le corresponda en el Fondo General de Participaciones —el mismo tratamiento se dio hasta 1989 a la porción que obtenían del desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones—. Asimismo, les corresponde el monto total de la suma que del Fondo de Fomento Municipal obtenga la entidad que integran, y en el caso de los estados que iban aceptando armonizar sus gravámenes sobre adquisición de inmuebles —y al efecto adoptaban los lineamientos federales en cuanto a base, desgravamientos y tasa, sus subdivisiones políticas percibían también un porcentaje no inferior al 20% sobre el total del impuesto federal

¹⁸⁹ LRAD vigente en 1990, artículo quinto transitorio, fracción II, inciso b).

¹⁹⁰ CPEUM, artículo 115, fracción IV, inciso b); LCF, artículo 2o. A, adicionado en 1981 y reformado en 1984, 1987 y 1990, artículo 6o. modificado en 1982, 1983, 1984, 1987 y 1990; y artículo 2o. fracción I, último párrafo, añadido en 1983, cuyo texto pasó en 1990 a ser el último párrafo de la fracción II del mismo artículo, y en 1991 a ser el último párrafo de la fracción III.

sobre tenencia y uso de vehículos —excepto aviones— cedido por la Federación como un estímulo a las entidades coordinadas en esta materia.

La entrega de esas cantidades provenientes de la recaudación federal la efectúa la Federación por conducto de los gobiernos locales, que a su vez, para no dar cabida al pago de recargos e intereses deben distribuir las dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que las reciban; pero si alguno omitiera cumplir con esta obligación, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales procedería a hacerlo la Federación, descontándolas de las participaciones que correspondieran al estado remiso.

Además, los municipios reciben directamente de la Federación participaciones sobre algunas multas aplicadas por autoridades administrativas distintas de las fiscales, sobre los derechos por el otorgamiento de concesiones en la zona federal marítimo-terrestre, y las recibían sobre algunos impuestos específicos al comercio exterior.

A. Participación en las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales

De las multas impuestas por autoridades administrativas federales que no sean de carácter fiscal y que de acuerdo con las facultades delegadas en materia de administración tributaria sean cobradas por los municipios,¹⁹¹ la Federación cedía a éstos el 90%, y el 8% a los estados de los que forman parte. Por no tener municipios, el Distrito Federal percibía el 98% de lo recaudado por este concepto.

B. Participación en los derechos por el otorgamiento de concesiones en las zonas federales marítimo-terrestres

De la suma por concepto de derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de las zonas federales marítimo-terrestres¹⁹² y

¹⁹¹ LCF, artículo 2o., fracción II, segundo párrafo; CCAMF celebrado en 1980, cláusula vigésimo segunda, y CCAMF celebrado en 1988, cláusula vigésimo quinta; Anexo núm. 2 al CCAMF, cláusula octava.

¹⁹² Anexo núm. 1 al CCAMF, que de acuerdo con el párrafo final de la primera cláusula transitoria del CCAMF celebrado en 1990, se considera referido al texto de éste, a pesar de haber sido publicado en el *DOF* del 11 de mayo de 1984, y su reforma publicada el 25 de octubre de 1985.

de los inmuebles en ellas ubicados, el 80% correspondía a los municipios en cuyo territorio se localicen, y que en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación, determinación del adeudo y cobranza hubieran efectuado la recaudación. Del remanente, el 10% lo recibía el estado integrado por esos municipios. La administración y vigilancia de dichas zonas, y el otorgamiento y revocación de los permisos y concesiones es atribución exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

C. Participación en impuestos especiales al comercio exterior

Con la finalidad de mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y portuarias a través de las cuales se realiza el comercio exterior, sobre las tarifas generales aplicables a éste se crearon impuestos adicionales —2% sobre exportación y 3% sobre importación—, que constituyeron el patrimonio de las juntas federales de mejoras materiales —creadas en 1934 y liquidadas en 1978—, que tuvieron a su cargo la realización de obras y la prestación de servicios para el progreso de dichas poblaciones. Desde su supresión, porque su acción anulaba o cuando menos interfería con la de los municipios, para que aquellos en los que se localizan las aduanas pudieran hacerse cargo de esas actividades la Federación les otorgó directamente —en proporción a los servicios y obras que se obligaron a suministrar y a ejecutar— una participación¹⁹³ de hasta el 95% de los mencionados tributos.

Al iniciarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se conservó esta práctica, motivo por el cual los impuestos adicionales a las tarifas generales de exportación y de importación entregados a los municipios sede de aduanas para que se hicieran cargo de la realización de obras y de la prestación de servicios públicos de conformidad con programas básicos de repercusión social no se consideraron como parte de los ingresos federales por recaudación para efectos del cómputo de los Fondos General y Complementario de Participaciones.¹⁹⁴ El impuesto adicional de 2% sobre el

¹⁹³ Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, del 29 de agosto de 1934, y decreto que ordena su liquidación (*DOF*, 29 del diciembre de 1978). Código Aduanero, artículo 11 bis, creado por la LRAD en vigor en 1978, modificado por la LRAD vigente en 1980, y derogado por el artículo tercero transitorio de la LRAD vigente en 1981.

¹⁹⁴ LCF, texto en vigor en 1980, artículo 2o., fracción II, párrafo final, reformado en 1981, 1982, 1984, 1987, 1988 y 1990; artículo 2o. A, adicionado en 1981 y reformado en 1982, 1984, 1987 y 1990. Ley Aduanera, en vigor desde 1982, artículo 35, modifi-

impuesto general a la exportación se incrementó en 1980 a 3% y se subdividió en una tasa adicional de 2% sobre las exportaciones en general, y en una tasa adicional de 1% aplicable a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados —que a su vez en 1982 se elevó a 3%.

Al suprimirse en 1987 en la Ley Aduanera el impuesto adicional sobre la tarifa general de importación, con objeto de restituir a los municipios los fondos de los que se les privaba, su importe fue sustituido por el 95% del 2.8% del impuesto general de importación. Este porcentaje, junto con el 2% adicional sobre el impuesto general de exportación y el 3.17% del derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exportaban —excluyendo el derecho extraordinario sobre éstos—, y en su caso del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados —que aparecería en la Ley Aduanera, pero que no se cobraba—, estuvieron destinados específicamente desde 1987 a ser entregados —independientemente de la localización de las aduanas en los que se realizaban los trámites administrativos— a los municipios fronterizos o portuarios por los que se realizaba materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes o productos objeto de esas operaciones, ya que son los que sufren la congestión de los servicios, los efectos de la contaminación y el desgaste acelerado de sus vías de comunicación.

a. Génesis del Fondo de Fomento Municipal

Como la salida del petróleo al extranjero se efectuaba sólo por el puerto de Coatzacoalcos, al municipio en el que éste está situado le correspondió en 1980 el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto a las exportaciones de ese hidrocarburo, gas natural y sus derivados, al que se hizo referencia con anterioridad, que en ese entonces era del 1%. Dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en una sola población, la Cámara de Diputados decidió que de la participación de 95% de este impuesto correspondiera el 10% a la localidad en cuestión —a la que era entregado directamente por la Fe-

cado por las LRAD vigentes en 1982 y 1987, artículo quinto transitorio; LRAD vigente en 1981, artículo décimo transitorio; LRAD vigente en 1982, artículo quinto transitorio, LRAD vigente en 1984, artículo cuarto transitorio; Ley Federal de Derechos, título II, capítulo XII, establecido en 1983, sección segunda, artículos 259-261.

deración—, y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que en diciembre de 1980 se creó el Fondo de Fomento Municipal.¹⁹⁵

a') Composición del Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal¹⁹⁶ debió integrarse con el 90% del impuesto adicional a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; pero la aplicación de ese porcentaje se pospuso dos veces: la primera hasta 1983 —destinando al fondo el 50% en 1981 y el 70% en 1982—; luego hasta 1985 —constituyendo el fondo con el 50% en 1982 y con el 70% en 1983 y 1984—. En 1982 el impuesto adicional que se viene tratando se elevó a 3%, sujetándose una tercera parte —1%— a esos porcentajes, y canalizando las dos terceras partes —2%— íntegramente al fondo; estas últimas lo incrementaban sólo para beneficio de los municipios de los estados coordinados en materia de derechos. En 1983 el gravamen de referencia fue sustituido por el derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exportaran, que se sujetó a las mismas condiciones que el impuesto adicional reemplazado.

El desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a desvincular el fondo de la exportación de este producto y a integrarlo desde 1987 con el 0.42% de la cantidad obtenida por la Federación de sus ingresos totales anuales —de su recaudación participable, conforme a las reformas de 1990— tanto por concepto de impuestos como de los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre éstos. De este porcentaje el 30% constituyó el fondo para ser distribuido entre todos los municipios del país, y el 70% lo incrementaba sólo para beneficio de los municipios que formaran parte de estados coordinados en materia de derechos.

¹⁹⁵ LCF artículos 2o., fracción II, último párrafo adicionado en 1981, y 2o. A, introducido por el artículo quinto de la LRAD en vigor en 1981. Miguel Calzado, María de Jesús, *op. cit.*, nota 126, p. 60.

¹⁹⁶ LCF, artículo 2o. A establecido en 1981, fracción II, reformado en 1982 y 1984; fracción III introducida en 1987 y reformada en 1990. LRAD vigente en 1981, artículo décimo transitorio; LRAD vigente en 1982, artículo 5o. transitorio; LRAD vigente en 1984, artículo 4o. transitorio. Ley Federal de Derechos, artículos 259-261, referentes al derecho sobre hidrocarburos, introducido en 1983, y LRAD vigente en 1983, artículo decimotercero transitorio.

b') Distribución del Fondo de Fomento Municipal

El multicitado Fondo¹⁹⁷ ha sido repartido con propósitos de perecuación. Hasta 1983 se distribuyó entre los estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y entre 1984 y 1989 cada entidad obtuvo por ese concepto hasta una cantidad igual a la recibida el año anterior, más una porción del incremento experimentado por el fondo que se analiza en relación con el año precedente, dividida siguiendo las reglas de distribución del fondo complementario; de ocurrir un decremento en el fondo éste se partiría en la proporción que hubiera correspondido a cada estado en el año inmediato anterior.

Desaparecido el fondo complementario, desde 1990 el multicitado instrumento debió dividirse entre las entidades en proporción inversa a la participación por habitante que en el ejercicio del que se tratara les hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones, ajustados los coeficientes de distribución una vez eliminado el Distrito Federal, que carece de municipios.

III. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO DE COORDINACIÓN

Un procedimiento alternativo de coordinación que daría más libertad a los estados, y que pertenece igualmente al sistema de integración impositiva, consiste en la devolución de facultades por medio de la cesión a dichas jurisdicciones por parte de la Federación, de una porción creciente de su propio espacio fiscal en las materias que no le son privativas por disposición constitucional, y en aquellas que por su naturaleza no requieren una gestión centralizada.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta, requieren una administración centralizada los gravámenes que recaen sobre el capital, así como los que se aplican a empresas que realizan operaciones en más de una entidad; pero los contribuyentes que obtienen únicamente ingresos derivados del trabajo —el salario sería gravado donde estuviera situada la empresa que lo cubre y retiene el impuesto correspondiente, independientemente

¹⁹⁷ LCF, artículo 2o. A adicionado en 1981, fracción II, inciso a), sección 2, reformado en 1982 y 1984, y fracción III, introducida en 1987 y reformada en 1990. Coordinación General de Entidades Federativas, "Sistema de participaciones. Procedimiento para el cálculo de participaciones para 1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 63, enero-febrero de 1990, p. 54.

del domicilio del trabajador—, y las compañías carentes de filiales y sucursales en distintos estados pueden ser controladas por las entidades en cuya jurisdicción residen y realizan sus actividades.

Tratándose de impuestos al consumo, sólo el impuesto al valor agregado exige una administración centralizada; los impuestos a la producción y a los servicios pueden por su naturaleza ser administrados localmente. Y recuérdese que los municipios perciben ya todas las contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan los estados de los que forman parte.

Conforme al procedimiento sugerido, previa solicitud de cada estado, la Federación cedería a éste gradualmente espacio fiscal respecto a los impuestos no privativos y los que no requieren una administración centralizada, siempre y cuando las normas se conservaran uniformes en todo el territorio nacional de acuerdo con modelos convenidos entre la Federación y el conjunto de estados, y bajo condición de que si en un ejercicio la entidad no hiciera uso de él, en el mismo sería retomado por la Federación. Por el contrario, si la gestión local fuera eficiente, la Federación ampliaría el espacio fiscal cedido hasta que el impuesto correspondiera totalmente al estado, y continuaría así en tanto éste ejerciera eficientemente su derecho a gravar la materia.

Esto evitaría que, como ya sucedió, se establecieran a nivel local sistemas fiscales bien estructurados atendiendo al texto legal, circunstancia desmentida en la realidad por la poquedad de la recaudación que impedía a los estados hacer frente a sus responsabilidades; y al mismo tiempo se aseguraría a los contribuyentes un trato uniforme en todo el país, y un mercado común nacional libre de impedimentos fiscales.

La condición de que si los tributos no fueran recaudados por la entidad lo serían por la Federación, anularía el interés de los grupos de presión locales para forzar a su respectivos gobiernos a la inactividad impositiva, ya que de todos modos sus ingresos serían gravados, y en este caso por un poder ajeno; asimismo, eliminaría la ventaja de la viciada práctica local de ofrecer la seguridad de una administración deficiente como un estímulo fiscal disfrazado.

Obviamente, la participación en impuestos federales —que seguiría siendo calculada sujeta a normas generales convenidas entre la Federación y sus partes constitutivas— iría reduciéndose en la misma proporción en la que se incrementara el espacio fiscal del estado, hasta llegar a que las participaciones se distribuyeran sólo sobre el impuesto al valor agregado,

sobre las manifestaciones del impuesto sobre la renta que por su naturaleza exigen ser administradas centralizadamente, y sobre los gravámenes que corresponden a la Federación por disposición constitucional.

Concomitantemente, al aumentar los recursos locales se incrementaría la posibilidad de que cada estado pudiera hacerse cargo en mayor proporción del cumplimiento de sus atribuciones. El que la Federación, en acatamiento de su obligación de asegurar la prestación de un nivel mínimo de servicios similares en todo el territorio nacional, realice obras o proporcione servicios en los estados más pobres —o en las regiones de pauperadas de las entidades ricas— con fondos provenientes de las circunscripciones más adelantadas, da origen a fricciones entre la Federación y los contribuyentes de las regiones de mayor progreso económico, que ni tienen interés en que tales desembolsos se efectúen ni pueden comprobar su realización.

Considerando que es más factible que los grupos sociales ejerzan control respecto a la efectiva erogación de los gastos presupuestados si éstos se efectúan por la misma autoridad que percibe el ingreso, y ésta les resulta próxima, si es ésta la que los ejecuta se aminoraría el rencor surgido de que todo se lo lleva el centro, implicando con esto al poder federal confundido con el Distrito Federal —que sólo es su asiento—, siendo que esta jurisdicción está sujeta a las mismas dificultades fiscales que las restantes entidades.

Esta concatenación entre las funciones de recaudación y gasto local facilitaría además el que los contribuyentes reunidos en asociaciones —obreras, campesinas, empresariales, profesionales— verificaran la gestión de sus respectivos gobiernos municipales y estatales.

IV. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL

Con objeto de aminorar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de los problemas, de adoptar sistemas que acercaran a las autoridades que debían tomar las decisiones al lugar en el que surgían las dificultades, de evitar la superposición de trámites y de aprovechar la capacidad administrativa de las entidades, desde que en 1948 se estableció la coordinación fiscal para efectos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, respecto a este gravamen habían venido celebrándose convenios de colaboración administrativa entre las entidades de la República y la Federación. Sus preceptos, originalmente heterogéneos, fueron uniformados en 1974.

Entre 1974 y 1975 se celebraron convenios de coordinación también sobre algunos aspectos del impuesto sobre la renta, y respecto a los tributos que recaían sobre la tenencia y uso de vehículos, así como sobre aguardientes y bebidas alcohólicas. Para asegurar la homogeneidad de los sistemas de administración de los gravámenes, y para establecer igual trato para los contribuyentes por parte de las diversas autoridades, la Federación y los estados firmaron en 1978 los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal.

1. *Coordinación de procedimientos administrativos*

La colaboración administrativa¹⁹⁸ de los estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización, y en general de administración de los impuestos federales, había hecho posible obtener un importante aumento en la recaudación, motivo por el cual en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se instituyeron los convenios entre esos niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.

Materia de esos acuerdos fueron los mismos tributos a los que se aludía en los pactos de colaboración administrativa de 1978 —salvo que desde 1980 la materia objeto del impuesto sobre ingresos mercantiles pasó a ser gravada por el impuesto al valor agregado—. Las atribuciones y obligaciones en ellos señaladas son básicamente similares a las consignadas en los Convenios de 1984 y 1988. En el ejercicio de las facultades coordinadas las autoridades fiscales estatales y municipales fueron consideradas como autoridades federales, por lo que en contra de sus actos procedieron los recursos y los medios de defensa establecidos en las leyes federales.

Los acuerdos en los que se convino la realización de programas de trabajo y el señalamiento de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados fueron suscritos en representación de cada entidad federativa por su tesorero o su secretario de finanzas, así como por el funcionario a cargo de cada una de las áreas relacionadas con el desempeño de la actividad específica relativa a los ingresos coor-

¹⁹⁸ LCF, artículo 13; CCAMF celebrado en 1988, cláusulas segunda, trigésimo primera y trigésimo segunda, párrafo final; CCAMF celebrado en 1990, cláusulas segunda, decimioctava y decimonovena.

dinados sobre la cual versaba a programa. Representando al nivel federal los rubricaban por la Secretaría de Hacienda el subsecretario de Ingresos, así como el coordinador general con entidades federativas, conjuntamente con el director general de la dependencia responsable del área a la que cada función coordinada pertenecía. Tratándose del sistema de compensación de fondos, los programas de trabajo debían estar firmados también por el tesorero de la Federación.

El convenio terminaba a voluntad de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita dirigida a la otra. Cuando menos treinta días después de la fecha de esta notificación, la declaratoria de expiración aparecía en los diarios oficiales de la Federación y del estado en el que se daba por concluido este pacto, y surtía efectos un mes después de efectuada esa publicación.

A. Materias respecto a las cuales se convino la colaboración administrativa

A fin de ejecutar acciones en materia impositiva dentro del marco de la Planeación Nacional del Desarrollo, se asumieron por parte de los estados y de sus municipios las funciones de administración de varios ingresos federales.¹⁹⁹ Las materias en relación con las cuales la Secretaría de Hacienda y cada uno de los estados convinieron en coordinarse fueron las multas aplicadas por autoridades federales —excepto las establecidas por la Secretaría de Hacienda y sus organismos desconcentrados—, las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, los derechos a cargo de los contratistas de obra pública y los derechos por quien el otorgamiento de concesiones sobre el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, así como varios impuestos. De manera enunciativa y no limitativa se especificaron en los respectivos convenios las funciones tocante a las cuales existía coordinación, y por tanto la entidad ejercía sobre las personas que tenían su domicilio fiscal en su jurisdicción las atribuciones delegadas por dicha dependencia.

Se exceptuó de ese principio durante la vigencia del Convenio de 1988 la administración del impuesto al valor agregado, ya que dicho acuerdo

¹⁹⁹ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas segunda, tercera y decimoctava; CCAMF celebrado en 1990, cláusulas segunda y tercera; anexos al CCAMF, núms. 1 y 5 (*DOF*, 24 de julio de 1990).

hubo de recoger las modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado introducidas ese año, conforme a las cuales los contribuyentes que hubieran iniciado actividades a partir del 1o. de enero de 1988 —o habiéndolas empezado antes cambiaran su domicilio fiscal a otra entidad con posterioridad a esa fecha— quedarían bajo la autoridad del estado en el que el contribuyente tuviera el mayor valor de activos fijos y de terrenos afectos a los actos o actividades por los que debía pagar este gravamen, motivo por el cual debía presentar su declaración en dicha jurisdicción, aunque su domicilio fiscal se encontrara en otro estado. Este último tenía facultades para ejercer todas las atribuciones que confería el convenio de colaboración, salvo las que correspondían a la entidad en la que debía presentarse la declaración. Asimismo, hasta 1989 quedaron sujetos a la administración del estado en el que tenían su domicilio fiscal los contribuyentes de los giros comerciales conexos a la ganadería y pesca respecto de los pagos provisionales que estaban obligados a efectuar por concepto del impuesto sobre la renta.

a. Multas impuestas por autoridades administrativas federales, excepto por la Secretaría de Hacienda y sus organismos desconcentrados

Las multas objeto de coordinación²⁰⁰ fueron —salvo las destinadas a fines específicos o las participables— aquellas infligidas a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial respectiva por autoridades federales distintas de las fiscales, con exclusión de las aplicadas por autoridades federales de tránsito, cuyo importe correspondía al municipio en donde se cubrían sin importar el domicilio del infractor.

La Secretaría convino con los estados en que se efectuaran por conducto de las autoridades municipales las actividades de determinación de los accesorios correspondientes a dichas sanciones, así como las de notificación y cobranza de ambos conceptos, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución. Correspondió también a las autoridades municipales efectuar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, y conceder la autorización previa garantía del interés fiscal para el pago en parcialidades de las multas y de sus accesorios.

²⁰⁰ CCAMF 1988, cláusulas segunda, fracción VI, quinta, decimotercera, párrafo final, decimosexta y decimoséptima; CCAMF 1990, cláusulas segunda, fracción III, y quinta.

Hasta 1989, cuando dichas autoridades consideraban fundada la solicitud del contribuyente respecto a eximirlo de garantizar el interés fiscal, suspendían provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución durante cuarenta y cinco días, mientras el estado resolvía sobre la procedencia de dicha petición. Asimismo, tramitaban y resolvían los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y de nulidad de notificaciones —señalados en el Código Fiscal de la Federación—, así como los previstos en las leyes federales conforme a las cuales se habían aplicado las sanciones; y tanto los municipios como el estado intervenían como parte en los juicios suscitados con motivo del ejercicio de sus facultades, y asumían la responsabilidad de la defensa en los mismos.

*b. Aportaciones al Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores*²⁰¹

Conforme al convenio en vigor hasta 1989, la Secretaría facultaba a las oficinas receptoras de los estados para recaudar las aportaciones al Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlas efectivas. Asimismo, eran las autoridades locales las que aceptaban la garantía del interés fiscal —aunque las fianzas se expedían a favor de la Tesorería de la Federación—, y constataban que en todo momento fuera suficiente, y de no serlo exigían su aplicación o procedían al secuestro de otros bienes.

Las cuotas objeto del convenio eran aquellas a cargo de los contribuyentes menores y de los sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y conexas; por lo que al desaparecer ambos regímenes del impuesto sobre la renta esta disposición ya no tenía razón de ser.

Sin embargo, por imperativos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se amplió lo acordado originalmente en el convenio de colaboración celebrado en 1990, y se estableció la cooperación entre la Federación y los estados respecto a estas aportaciones, pero sólo en lo que concernía a su vigilancia. Las contribuciones y sus accesorios se pagaban en la oficina fe-

²⁰¹ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas segunda, fracción V, tercera, penúltimo párrafo, séptima, fracciones I y III, decimotercera, decimocuarta, decimoquinta y decimosexta. Anexo núm. 6 al CCAMF (*DOF*, 13 de septiembre de 1990).

deral de Hacienda o en las sociedades nacionales de crédito autorizadas, y los fondos se concentraban en la Tesorería de la Federación.

De manera conjunta ambas autoridades establecían los programas de trabajo y determinaban las cargas que había de corresponderles. En ejercicio de sus facultades los estados podían exigir la presentación de las declaraciones y el entero del pago correspondiente; imponer las multas previstas por el Código Fiscal por la presentación extemporánea de la declaración reclamada, por no darle cumplimiento a un requerimiento, o por hacerlo fuera del plazo señalado; obligar a los responsables solidarios, o a los contribuyentes que hubieran omitido la presentación de alguna declaración, a cubrir una cantidad igual a la que se hubiera determinado en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones; proceder al embargo precautorio cuando el contribuyente no hubiera presentado declaraciones en los tres últimos ejercicios, o no atendiera al requerimiento de la autoridad; notificar los requerimientos y resoluciones, y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución hasta sus últimas consecuencias.

- c. Derecho por el servicio de vigilancia, inspección y control a los contratistas que celebren contratos de obra pública; y derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles ubicados en ella²⁰²

Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes en la materia encomendaban a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los contratistas con quienes se celebraban contratos de obra pública y servicios relacionados con ella pagan un derecho. Para promover la modernización y simplificación de la administración tributaria se consideró necesario que cuando se tratara de obras financiadas total o parcialmente con recursos transferidos por el gobierno federal a los gobiernos locales, de conformidad con el Convenio Único de Desarrollo, fueran los estados los que asumieran la administración del citado derecho, respecto al cual desde 1990 ejercieron las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobranza, en los términos de la legislación federal aplicable. Por lo que respecta a los derechos que deben pagarse por el otorgamiento

²⁰² Anexo núm. 1 al CCAMF, cláusula única, puntos primero y tercero, según modificaciones de 1985; y Anexo núm. 5 al CCAMF.

de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, así como a los que han de cubrirse por el uso o goce de los inmuebles en ella ubicados, la Federación delegó a los estados cuyos municipios colindan con dicha zona, las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los créditos fiscales, que son realizadas por las autoridades municipales. Otorgar y revocar las concesiones y permisos era facultad exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que igualmente en forma exclusiva ejercía la administración de la zona, así como la vigilancia sobre su uso y goce.

En relación con los mencionados derechos, los estados observaban lo que respecto a las funciones de planeación, normatividad y evaluación señalaba la Secretaría de Hacienda, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer separada o conjuntamente con las entidades las atribuciones delegadas.

d. Impuestos ²⁰³

De acuerdo con el texto del convenio de colaboración suscrito en 1990, los gravámenes objeto de cooperación administrativa eran únicamente los que recaían sobre el valor agregado —respecto a las funciones señaladas expresamente—, y sobre la tenencia y uso de vehículos —excepto aeronaves.

Al desaparecer en ese año de la Ley del Impuesto sobre la Renta los regímenes concernientes a los contribuyentes menores y a los sujetos a bases especiales de tributación por el ejercicio de actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, dejó de existir también la colaboración referente a los tributos sobre los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados proporcionados a los contribuyentes mencionados con anterioridad, que estaban obligados a hacer la retención que procedía y a enterar el impuesto. Hasta 1989 también se dio la colaboración en lo que atañía al gravamen sobre las erogaciones pagadas por concepto de sueldos por dichos contribuyentes.

En materia del impuesto al valor agregado el régimen general fue aplicable a partir del 1o. de enero de 1990. Respecto al impuesto sobre la renta, los contribuyentes menores y los sujetos a bases especiales de tributación pasaron por un periodo de transición que se extendió hasta el 30 de

²⁰³ CCAMF celebrado en 1988, cláusula segunda, fracciones I-IV; CCAM celebrado en 1990, cláusula segunda, fracciones I y II; Anexos al CCAMF núm. 4 (*DOF*, 13 de marzo de 1990), y núm. 6.

septiembre de 1990, durante el cual continuaron tributando como en 1989 —y las autoridades estatales colaborando con las federales—, y fue hasta el 1o. de octubre cuando debieron someterse al régimen general previsto por la ley respectiva o bien al régimen simplificado los que fueron contribuyentes menores, o al régimen opcional a las actividades empresariales los sometidos anteriormente a bases especiales de tributación.

A pesar de lo acordado en el convenio, por imperativos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la cooperación pactada se amplió, pero sólo respecto a las funciones de vigilancia a otros tributos: al impuesto sobre la renta propio o retenido, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, y al impuesto al activo. Asimismo, aumentaron las funciones delegadas a los estados tocantes al impuesto al valor agregado.

a') Gestiones en las que se manifiesta la cooperación intergubernamental

En su expresión más amplia —durante la vigencia del convenio de 1988— la colaboración iba desde el intercambio de información hasta la resolución de recursos y la defensa en juicio, pasando por todas las etapas que sigue la gestión administrativa: registro de contribuyentes, actividades relacionadas por el cumplimiento voluntario —asistencia al contribuyente, resolución de consultas, recaudación, autorización para efectuar compensaciones y devoluciones, y autorización para diferir los pagos o realizarlos en parcialidades—, funciones de vigilancia —fiscalización, notificación, liquidación y cobranza—, y aplicación de sanciones a los contribuyentes remisos.

Sumamente restringidas estas funciones conforme al convenio de 1990, con posterioridad se han ampliado, pero sin llegar a la extensión que con anterioridad tuvieron.

a'') Intercambio de información ²⁰⁴

Ambas partes pactan suministrarse recíprocamente la información que respecto a los ingresos coordinados requieran. En cumplimiento de ese

²⁰⁴ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas tercera, octava, penúltimo y último párrafos, y duodécima, penúltimo y último párrafos; CCAMF celebrado en 1990, cláusula sexta; Anexos al CCAMF núm. 4, cláusula tercera, párrafo final, y núm. 7 (*DOF*, 4 de abril de 1991), cláusula quinta, párrafo final.

acuerdo, la Secretaría de Hacienda permite a los estados que se conecten por terminales a sus equipos de cómputo a fin de que cuenten con acceso directo a la información necesaria para organizar sus programas de verificación y fiscalización.

Concluido el periodo de transición previo a la inclusión en el sistema general del impuesto sobre la renta de los contribuyentes que hasta 1989 habían sido gravados conforme a los regímenes de contribuyentes menores o de bases especiales de tributación, mediante dispositivos magnéticos los estados proporcionaron a la Secretaría información sobre los datos de identificación de esos contribuyentes y sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Hasta 1989 y de acuerdo con las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda, las autoridades estatales le enviaban los datos capturados al procesar los documentos que recibían en relación con los impuestos que administraban.

Cuando carecían de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, las autoridades locales comunicaban a la Secretaría las infracciones descubiertas, y asimismo hacían de su conocimiento la comisión, o presunta comisión, de los delitos fiscales que advertían con motivo del desempeño de sus funciones.

b'') Inscripción en registros²⁰⁵

Esta facultad la ejercieron los estados en relación con los contribuyentes menores y con los sujetos a bases especiales de tributación —condiciones suprimidas del impuesto sobre la renta en 1990—, respecto a los cuales expedieron y mantuvieron al corriente las constancias de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y la asignación de claves correspondientes, y trimestralmente proporcionaron a la Secretaría los datos de quienes en ese lapso cambiaban de clasificación, y por tanto pasaban al régimen general previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Para los contribuyentes que hasta 1989 estuvieron en estas categorías, se abrió un régimen de transición —de enero a septiembre de 1990— al fenecer el cual debieron apegarse al régimen general del impuesto sobre la renta, o acogerse al régimen simplificado, los que fueron causantes

²⁰⁵ CCAMF celebrado en 1988, cláusula sexta; Anexos al CCAMF núm. 4, cláusula tercera, y núm. 7, cláusula decimotercera; Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos del 1o. de marzo de 1990.

menores, o al régimen opcional a las actividades empresariales los que estuvieron sujetos a bases especiales de tributación.

Durante el periodo señalado los estados realizaron las afectaciones procedentes al padrón conforme a los avisos recibidos de dichos contribuyentes en sus oficinas recaudadoras acerca de cambio de nombre, de domicilio fiscal o de actividad preponderante; de suspensión o de reanudación de actividades; de apertura de establecimiento y de cierre de éste, y de cancelación de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

En lo que atañe al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, los estados debieron mantener actualizado el padrón vehicular —excepto de aeronaves— para el control y vigilancia de las obligaciones de los sujetos pasivos de dicho gravamen.

c'') Actividades relacionadas con el cumplimiento voluntario²⁰⁶

Tocante al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, las autoridades locales recibían las declaraciones, avisos y demás documentos cuya presentación era exigida por las disposiciones fiscales federales, y recaudaban —incluyendo accesorios— los pagos respectivos. También autorizaban la compensación de los saldos pendientes de acreditar, y la compensación o devolución de las cantidades indebidamente pagadas, y efectuaban el pago correspondiente; asimismo, y siempre que no se tratara de créditos provenientes del ejercicio fiscal en curso ni de créditos a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal por parte de la Federación, previa garantía del interés fiscal autorizaban el diferimiento de su pago, o su entero en parcialidades.

Estas atribuciones, y las de resolver las consultas y autorizaciones que sobre situaciones reales y concretas se les plantearan individualmente, las ejercieron hasta 1989 respecto a todos los impuestos sujetos a colaboración, y tratándose del impuesto al valor agregado, también respecto a los contribuyentes que poseyeran en su jurisdicción los activos y terrenos de mayor valor afectos a actividades gravadas por ese tributo, y que hubieran iniciado operaciones a partir del 1o. de enero de 1988 —o cambiado de domicilio a partir de esa fecha—, aunque su domicilio fiscal es-

²⁰⁶ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas novena, séptima fracción I; décima y decimonovena; CCAMF 1990, cláusula novena; Anexos al CCAMF núm. 4, cláusula primera, y núm. 7, cláusula segunda; Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos, del 1o. de marzo de 1990.

tuviera fuera de la entidad. Asimismo, coadyuvaron en el auxilio a los contribuyentes distribuyendo oportunamente los formularios de declaración, informando sobre las fechas y lugares de presentación de los mismos, y realizando actividades de orientación sobre las disposiciones fiscales aplicables.

Durante el periodo de transición establecido para los que fueron contribuyentes menores, las autoridades locales recibieron las declaraciones, avisos y demás documentos, y recaudaron —incluyendo accesorios— los pagos relativos al impuesto sobre la renta, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos y al impuesto al valor agregado a cargo de dichos sujetos. Recaudaron también los impuestos a cargo de las personas físicas que hasta 1989 contribuyeron bajo el régimen de bases especiales de tributación, incluyendo el pago del impuesto definitivo de ese ejercicio.

d'') Funciones de vigilancia²⁰⁷

El texto original del convenio de 1990 sólo previó en esta materia la colaboración entre la Federación y los estados tratándose del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos —respecto al cual los estados tenían amplias facultades delegadas en cuanto a su administración total—, así como sobre el impuesto al valor agregado, tocante al cual la colaboración abarcaba sólo las funciones de vigilancia, y esto de manera restringida. Pero con posterioridad se ampliaron las facultades de fiscalización respecto al impuesto sobre la renta —propio o retenido—, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, al impuesto al activo, y se aumentaron las ya existentes respecto al impuesto al valor agregado cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hubieran hecho dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales.

La Secretaría de Hacienda proporcionaba a los estados los datos de los contribuyentes morosos y establecía el procedimiento de selección y distribución de los mismos entre las autoridades federales y locales. De ma-

²⁰⁷ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas decimoprimeras; decimosegunda, fracción I; decimoctava, y séptima, fracciones I, III y IV. CCAMF celebrado en 1990, cláusulas séptima y octava, fracción I; Anexos al CCAMF núm. 2 (DOF, 27 de diciembre de 1989), cláusulas primera a quinta; núm. 4, cláusula segunda; núm. 6, cláusulas primera a tercera; núm. 7, cláusulas segunda, cuarta, decimoprimeras y decimosegundas. Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos del 1o. de marzo de 1990. Código Fiscal de la Federación, artículo 41.

nera conjunta y tomando en consideración el personal con el que contaba cada nivel de gobierno, dichos funcionarios establecían la distribución de las cargas de trabajo.

En relación con los gravámenes mencionados, los estados estaban facultados para exigir la presentación de las declaraciones, y en su caso el pago del impuesto omitido; para obligar a quien hubiera olvidado presentar alguna declaración de impuestos propios o retenidos —o al responsable solidario— a cubrir una cantidad igual a la que se hubiera señalado en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones, o a la que hubiera resultado para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad; para embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente hubiera dejado de presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios, o cuando no atendiera al requerimiento de la autoridad; y para llevar hasta sus últimas consecuencias el procedimiento administrativo de ejecución a fin de hacer efectivos los créditos y sus accesorios. Los estados podían notificar los requerimientos y resoluciones relacionados con el ejercicio de estas facultades.

Durante el periodo de transición —enero a septiembre de 1990— previo a la integración al régimen general del impuesto sobre la renta de los que fueron contribuyentes menores, o que cubrieron sus impuestos bajo el régimen de bases especiales de tributación, esas mismas atribuciones fueron ejercidas por los estados en lo concerniente a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por concepto de sueldos, y sobre el valor agregado, aunque respecto a éste, el régimen general de la ley fue aplicable a partir de enero de 1990.

En relación con el gravamen al valor agregado, los estados estaban obligados a conservar una presencia fiscal mínima anual de 5% en relación con el total de contribuyentes —calculado dividiendo los actos de fiscalización entre el número de sujetos pasivos del impuesto en su jurisdicción—, a realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes conforme a los lineamientos emitidos para tal efecto, y a revisar los dictámenes sobre estados financieros formulados por contadores públicos.

La fiscalización se realizaba con base en una programación compartida y coordinada con la Secretaría de Hacienda, y tanto la una como la otra se ajustaban a normas expedidas por la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal. En los actos de fiscalización realizados por autoridades locales participaba cuando menos un representante designado por

dicha Dirección o por las administraciones fiscales federales, y concomitantemente —en la medida de la disponibilidad de recursos de cada estado— las autoridades federales podían incluir en sus grupos de auditoría cuando menos un agente local. Las diferencias que resultaban eran determinadas por la autoridad local, con la participación de un elemento de la Secretaría de Hacienda.

Con objeto de conocer los avances obtenidos en la fiscalización, y a fin de ordenar las acciones futuras, bajo la coordinación de la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal y de la Coordinación General con Entidades Federativas, bimestralmente se efectuaban juntas entre las autoridades estatales, la Coordinación de Administración Fiscal y la administración fiscal federal respectiva. De ellas se hacía un seguimiento, informando en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del progreso logrado en la fiscalización.

No se incluyó entre las facultades de las autoridades locales la de recaudar estos impuestos ni sus accesorios, que debían ser cubiertos en las instituciones del sistema bancario autorizadas, o en las oficinas federales de Hacienda correspondientes. Los fondos se concentraban en la cuenta de la Tesorería de la Federación.

Por cuanto hace al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, los estados debían exigir las declaraciones, avisos y demás documentos a que obligaban las disposiciones fiscales, y recaudar los pagos respectivos, así como revisar dichos comprobantes, determinar las diferencias que provenían de errores aritméticos, y cobrarlas. Podían además ejercer en materia de comprobación las facultades relativas a verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, y asimismo determinar el impuesto y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

En materia de vehículos de procedencia extranjera internados a su jurisdicción, debían ejercer las facultades que en materia de verificación de vehículos en circulación otorgaba la Ley Aduanera a la Secretaría de Hacienda, procediendo en su caso —cumpliendo con los requisitos y formalidades previstas en dicha ley— al secuestro de los mismos vehículos, para lo que debían expedir las órdenes respectivas, inclusive en zonas de inspección y vigilancia permanente.

En caso de secuestro, los estados estaban facultados para levantar el acta correspondiente y para notificar al interesado la iniciación del procedimiento de investigación y audiencia, que era tramitado y resuelto por la

administración fiscal federal a la que correspondía el domicilio fiscal del interesado; los vehículos secuestrados quedaban a disposición de dicha autoridad. La Secretaría se reservaba el derecho de establecer periodos en los cuales las entidades no podrían ejercer estas atribuciones delegadas.

En relación con vehículos de origen y procedencia extranjeros cuya estancia legal en el país no se acreditara, los estados se obligaban a negar la expedición de tarjetas y placas de circulación, así como de cualquier otro documento relativo al control vehicular o de tránsito, inclusive los comprobantes del pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; de haberse efectuado éste, la autoridad local debía comunicar al interesado que dicho pago era improcedente.

e'') Imposición y condonación de multas²⁰⁸

Hasta 1989 los estados tuvieron amplias atribuciones respecto a la aplicación y condonación de multas relativas a todos los impuestos sobre los que se había convenido la colaboración administrativa, mismas que en el convenio de 1990 se restringieron a las multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y a las disposiciones federales relacionadas con el cumplimiento del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Con posterioridad se ampliaron las facultades de las autoridades locales respecto de los gravámenes sobre los que ejercían funciones de vigilancia —impuesto sobre la renta propio o retenido, impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, impuesto al valor agregado, e impuesto sobre el activo—, y únicamente tocante a dichas funciones, ya que sólo podían infligir las multas previstas por el Código Fiscal de la Federación para la presentación extemporánea de declaraciones, para el incumplimiento del requerimiento para presentar dichos documentos, y por el cumplimiento de este requerimiento fuera del plazo fijado.

Asimismo, durante la vigencia del régimen de transición para los contribuyentes menores, y para los sujetos a bases especiales de tributación, los estados impusieron las multas relacionadas con los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, y sobre el valor agregado a cargo de dichas personas.

²⁰⁸ CCAMF 1988, cláusulas decimosegunda, decimotercera, decimoctava y decimoviena; CCAMF celebrado en 1990, cláusula octava, fracción II; Anexos al CCAMF núm. 4, cláusula tercera, núm. 6, cláusula tercera, fracción IV, y núm. 7, cláusula quinta. Acuerdo 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos del 1o. de marzo de 1990.

f'') Resolución de recursos y defensa en juicio²⁰⁹

Hasta 1989 eran las autoridades locales las que tramitaban y resolvían los recursos administrativos interpuestos conforme al Código Fiscal de la Federación contra sus actos y resoluciones respecto a todos los impuestos objeto de colaboración administrativa. Asimismo, los estados —y los municipios, en su caso— intervenían como parte en los juicios suscitados con motivo del ejercicio de las facultades de la Secretaría por ellos asumidas, y tenían la responsabilidad de la defensa en los mismos.

A partir de 1990 sólo en relación con los actos y resoluciones inherentes al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos tuvieron los estados facultad para tramitar y resolver dichos recursos.

g'') Aceptación de la garantía del interés fiscal²¹⁰

Tocante al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, los estados recibían las garantías del interés fiscal —las fianzas se expedían a favor de la Tesorería de la Federación— y vigilaban que fueran suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad, y de no serlo exigían su ampliación o procedían al secuestro de otros bienes.

Estas funciones hasta 1989 las ejercieron las autoridades estatales respecto a todos los impuestos objeto de colaboración administrativa, y además resolvieron sobre la dispensa del otorgamiento de dicha caución.

B. Distribución de competencias respecto a los impuestos objeto de coordinación administrativa

Para que los contribuyentes recibieran igual trato por parte de todas las autoridades fiscales y garantizar así en todo el país la uniformidad del sistema administrativo respecto al sentido y alcance de las disposiciones tributarias, era necesario establecer bases homogéneas de operación, razón por la cual la Secretaría de Hacienda se reservó las facultades de pla-

²⁰⁹ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas decimosexta, primer párrafo, y decimoséptima. Anexo núm. 7 al CCAMF, cláusula séptima, y Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos del 10. de marzo de 1990.

²¹⁰ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas decimotercera, primero y segundo párrafos; decimotercera, y decimonovena, inciso c); Anexo núm. 7 al CCAMF, cláusula sexta.

neación, normatividad y evaluación, siendo obligatorias para los estados las medidas que al respecto dictaba.

Las funciones delegadas eran cumplidas por los gobernadores de los estados y por las autoridades que conforme a las disposiciones locales tenían facultades para administrar contribuciones. A falta de tales preceptos eran ejercidas por quienes en relación con los gravámenes locales o municipales efectuaban actividades de naturaleza análoga a las acciones federales objeto de coordinación.

*a. Facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda*²¹¹

En uso de la potestad de planeación, la Secretaría precisó las necesidades y los objetivos relacionados con los ingresos coordinados, formuló lineamientos de política y estableció mecanismos para su ejecución. En ejercicio de la atribución de normatividad, emitió esa autoridad disposiciones contenidas en reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general, y criterios que regulaban las contribuciones materia de los convenios de colaboración administrativa —así como su aplicación—, entre otros los que se referían a los preceptos que señalaban el manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de la cuenta comprobada. Recurriendo a la prerrogativa de evaluación determinaba periódicamente dicha dependencia el grado de avance en cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a los estados y a sus municipios en materia de ingresos y actividades coordinados. De encontrar desviaciones, procedía a efectuar las modificaciones y a adoptar las medidas de ajuste necesarias.

Eran también facultades exclusivas de la Secretaría de Hacienda las de formular querellas, declaratorias de perjuicios, y solicitar el sobreseimiento en los procesos penales; las de tramitar y resolver los recursos de revocación que presentaran los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinaran contribuciones o accesorios, y la de interponer el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente.

²¹¹ CCAMF celebrado en 1988, cláusulas vigésimo primera y vigésimo segunda; CCAMF celebrado en 1990, cláusulas décima y decimoprimera.

*b. Facultades delegadas a las autoridades estatales*²¹²

Hasta 1989 cada estado, mediante pacto expreso con la Secretaría, podía ejercer por conducto de sus municipios una o varias de las facultades que la Federación le otorgaba, y para hacer cumplir sus decisiones tanto las autoridades estatales como las municipales podían aplicar las medidas de apremio previstas en el Código Fiscal de la Federación, y en las demás leyes fiscales federales relacionadas con los ingresos respecto a los cuales existía coordinación administrativa.

De acuerdo con el convenio en vigor en 1990, las autoridades locales desempeñaban sólo las actividades establecidas en forma expresa que —salvo en el caso del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos respecto al cual tenían amplias atribuciones— se limitaban a la vigilancia ejercida en forma conjunta con las autoridades federales.

Las entidades informaban periódicamente a la Secretaría de Hacienda el avance en los programas convenidos y el progreso en el cumplimiento de las metas acordadas. A falta de programas o cuando los estados no ejercían algunas de las funciones asumidas en el convenio de colaboración, la Secretaría proporcionaba apoyo realizando temporalmente la función de que se trataba.

En forma separada o conjuntamente con las entidades la Secretaría podía en cualquier tiempo ejercer aun las atribuciones conferidas expresamente a los estados. Cuando alguno de ellos incurría en el incumplimiento de alguna de las obligaciones pactadas en el convenio, mediante aviso por escrito efectuado con anticipación —que surtía efectos treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial local correspondiente— podía tomar exclusivamente a su cargo cualquiera de las facultades que conforme al convenio debía haber ejercido la entidad negligente.

C. Incentivos económicos para estimular la gestión estatal

Para incitar la actividad de las autoridades locales, el convenio de colaboración administrativa preveía el otorgamiento de alicientes económi-

²¹² CCAMF celebrado en 1988, cláusulas tercera, párrafo final; cuarta; vigésimo tercera; trigésimo primera, y trigésimo segunda. CCAMF celebrado en 1990, cláusula cuarta, decimosegunda, decimoctava y decimonovena.

cos,²¹³ consistentes en distintos porcentajes de las sumas recaudadas por diferentes conceptos. Procedían cuando los créditos respectivos efectivamente se cobraban, y en ningún caso se concedía más de un estímulo en relación con un mismo pago, fuera efectuado por el contribuyente o por terceros.

Tratándose de impuestos —y sus correspondientes recargos— los estados percibían el 10.5% de los que recaían sobre la renta —propio o retenido—, sobre erogaciones por concepto de sueldos, sobre el valor agregado, y sobre el activo, cuando eran recaudados con motivo de requerimientos formulados por sus autoridades fiscales; el total del monto efectivamente cobrado por los créditos determinados con motivo de las actividades de fiscalización conjunta en materia del gravamen al valor agregado, y la recaudación íntegra por la administración plena del tributo sobre tenencia o uso de vehículos en el caso de los estados coordinados respecto del impuesto sobre adquisición de inmuebles. Además, en relación con dicho impuesto, si como resultado de la verificación y secuestro de vehículos de procedencia extranjera internados en el territorio estatal pasaban aquéllos a propiedad del fisco federal, percibían las entidades una tercera parte del producto de su enajenación.

Tocante a los derechos cobrados a los contratistas de obra pública como contraprestación por los servicios de vigilancia, inspección y control, las entidades recibían el total de los mismos y sus correspondientes recargos; y por lo que hacía a los derechos relativos a las concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, cabía a los municipios que los administran el 80% de lo recaudado en sus territorios, y a los estados de los que formaba parte el 10%. De las multas que imponían y de los gastos de ejecución que cobraban recibían los municipios el total percibido, lo mismo que tratándose de la indemnización por la imposibilidad de hacer efectivos los cheques con los que se hubieran cubierto créditos fiscales, en los términos que se explican al final de esta sección.

Por lo que respecta a las multas, los estados se apropiaban de todo lo que recaudaban por las sanciones que imponían en relación con la administración íntegra del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, siem-

²¹³ Anexo núm. 1, cláusula única, fracción cuarta, y su modificación de 1985. Anexo núm. 2, cláusulas séptima y octava; Anexo núm. 4, cláusulas segunda a cuarta; Anexo núm. 7, cláusulas novena; decimoprimer, fracción IV, párrafo segundo; y decimoquinta. Código Fiscal de la Federación, artículos 4o., 21, 137, último párrafo, y 150, fracciones I a III. Acuerdo 102-281 de la Subsecretaría de Ingresos, del 25 del junio de 1990.

pre y cuando estuvieran coordinados en materia de adquisición de inmuebles; en relación con las actividades de fiscalización conjunta del impuesto al valor agregado, y en relación con los actos de vigilancia respecto al cumplimiento oportuno de las obligaciones establecidas en los gravámenes sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, al activo y al valor agregado.

Tratándose de multas aplicadas por autoridades federales distintas de las fiscales a infractores domiciliados dentro de la jurisdicción territorial de cada estado, la percepción de estas entidades era igual al 98% de lo recaudado —90% correspondía a los municipios que hubieran efectuado la cobranza, y 8% al estado.

Tocante a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, al activo y al valor agregado, los estados recibían el monto completo de los honorarios causados por la notificación de requerimientos para obtener el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales. Y en relación con los créditos determinados como resultado de los actos de vigilancia efectuados por las autoridades locales respecto al cumplimiento oportuno de esas mismas contribuciones, recibían las entidades el 65% de los gastos de ejecución que se cobraran por efectuar el requerimiento para hacer efectivo el crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales; por embargar precautoriamente bienes o negociaciones en caso de omisión de la presentación de declaraciones periódicas en los tres últimos ejercicios, o de no atender tres requerimientos de la autoridad por una misma omisión; por realizar el embargo en la vía administrativa como garantía del interés fiscal, así como por llevar a cabo la diligencia de remate, enajenación fuera de remate o adjudicación al fisco federal.

Durante el periodo —enero a septiembre de 1990— previo a la aplicación del régimen general del impuesto sobre la renta a los que hasta 1989 fueron contribuyentes menores o sujetos a bases especiales de tributación, percibieron los estados diferentes estímulos económicos como retribución por la administración de los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, y al valor agregado a cargo de los mencionados contribuyentes. Por sus gestiones recibieron los estados el 80% de la recaudación de esos gravámenes y de sus correspondientes recargos, y el total de las multas aplicadas por ellos en relación con los mismos tributos.

Por tramitar hasta sus últimas consecuencias el procedimiento administrativo de ejecución de las resoluciones dictadas por las autoridades locales para hacer efectivos los créditos y sus accesorios que no hubieran

sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales, obtuvieron las entidades el 80% de lo recaudado, y el mismo porcentaje se les asignó por determinar provisionalmente las contribuciones de los sujetos pasivos que hubieran omitido presentar alguna declaración periódica, y por notificar las multas impuestas por infracciones al Código Fiscal y demás disposiciones fiscales.

Asimismo, percibieron los estados el total de los gastos de ejecución cobrados, y les correspondió también íntegramente la indemnización del 20% sobre el valor del cheque entregado para cubrir un crédito fiscal relacionado con los impuestos mencionados, cuyo importe ya hubiera sido entregado por la autoridad local a la Secretaría de Hacienda y que presentado a tiempo para su cobro no hubiera podido hacerse efectivo. Si no se había realizado dicho entero, tocaba al estado sólo el 50% de dicha compensación.

D. Sanciones por incumplimiento de las metas pactadas en el convenio de colaboración o en sus anexos

Como pena por la falta de observancia de los compromisos acordados respecto a la colaboración administrativa, conforme al convenio en vigor en 1990 se descontaron diversas cantidades de las participaciones que correspondían a las entidades transgresoras.²¹⁴

Tratándose del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, y en relación con los de procedencia extranjera respecto a los cuales no se acreditara su estancia legal en el país y que fueran secuestrados por la Secretaría de Hacienda, el otorgamiento por parte de los estados de documentación relativa al control vehicular o de tránsito daba lugar a una reducción de sus participaciones equivalente a diez veces el importe del gravamen que correspondería a un vehículo nuevo de las mismas características de aquel cuya circulación indebidamente se había autorizado.

Por lo que hace al incumplimiento de los programas de fiscalización compartida en materia del impuesto al valor agregado, cuando el número de las gestiones de verificación del padrón de contribuyentes era inferior al 20% del mismo, se restaba de las participaciones del estado negligente el monto de los actos de revisión omitidos, calculando su costo al doble

²¹⁴ Anexo núm. 2, cláusula sexta, incisos a), b) y c), y Anexo núm. 7, cláusula decimosegunda, párrafo final.

de la erogación que en apoyo a esa actividad estatal tuviera que efectuar la Secretaría de Hacienda para alcanzar esa proporción de acciones de comprobación.

Asimismo, cuando los actos de fiscalización anuales eran inferiores al 5% del total de contribuyentes de la entidad, por el incumplimiento del objetivo establecido se rebajaba de las participaciones del estado remiso la cantidad que resultaba de multiplicar el número de auditorías que hubiera dejado de practicar, por el doble del costo promedio de cada acto de fiscalización —calculado en seis millones de pesos—, que se incrementaba cada año de acuerdo con el aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor.

E. Rendición de cuentas

Por conducto de la coordinación de administración fiscal, o en su caso de la administración fiscal federal respectiva —y observando las normas que al efecto expediera la Secretaría de Hacienda—, los estados rendían cuenta mensual comprobada,²¹⁵ incluyendo los resultados de lo recibido al último día de cada mes respecto a los ingresos coordinados que cobraban directamente: el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, los derechos a cargo de los contratistas de obra pública financiada con fondos transferidos por la Federación —de los que les correspondía el total de la recaudación—, los derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles en ella situados —de los que cabía a la Federación únicamente el 10%—, y las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales —de las que enteraban a la Federación el 2% que le pertenecía—. En cualquier momento podía constatar la Federación que esta obligación se cumplía conforme a los procedimientos por ella establecidos.

Si el estado era deudor neto de la Federación, anexaba a la cuenta mensual comprobada una copia del recibo por el pago efectuado al Banco de México —o a sus corresponsales—, así como el original de la constancia de participaciones a las que tenía derecho. Si por el contrario

²¹⁵ CCAMF celebrado en 1990, cláusulas decimocuarta y decimoquinta; Anexo núm. 4, cláusula sexta; Anexo núm. 5, cláusula cuarta; Anexo núm. 6, cláusula quinta; Anexo núm. I, cláusula única, punto 5o.

era la Federación deudora neta del estado, la cuenta se acompañaba de la documentación que confirmaba el ingreso respectivo, y de una copia del comprobante de las participaciones que debían entregársele en el mes de que se trataba.

Para la rendición de la cuenta comprobada de los derechos pagados por los contratistas de obra pública financiada con recursos transferidos por la Federación a los estados de acuerdo con el Convenio Único de Desarrollo, los estados contabilizaban en forma total los ingresos percibidos por dicho derecho y sus accesorios, e informaban a la Federación sobre la recaudación obtenida. Mensualmente presentaban a la Contraloría General de la Federación, a la que las leyes de la materia encomendaban el servicio de vigilancia, inspección y control de esos fondos, un informe del monto total del ingreso percibido por concepto del derecho citado y de la aplicación del mismo.

Tocante a la rendición de la cuenta comprobada del ingreso percibido de la cobranza de derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles ubicados en ella, los estados debían contabilizar en forma total las cantidades recaudadas por sus municipios, incluyendo accesorios y gastos de ejecución. En el caso de que fueran los estados los que realizaban la administración de estos gravámenes, mensualmente comprobaban a la Secretaría la entrega del porcentaje que correspondía a sus municipios.

En lo concerniente a las multas impuestas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales, las cuentas se rendían atendiendo a los datos que dentro de los primeros quince días de cada mes proporcionaban los municipios a los estados de los que forman parte. Cada dos meses presentaban las entidades a la Secretaría informes y estados comparativos de la cartera de multas pendientes de cobro, y anualmente el resumen de los mismos.

También mensualmente entregaban los estados a la Secretaría información sobre los resultados obtenidos con motivo de sus gestiones de vigilancia del cumplimiento oportuno de las obligaciones establecidas respecto a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por sueldos, al valor agregado y al activo, así como las establecidas tocante a las aportaciones al Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado —que se pagaban junto con sus accesorios en las sociedades nacionales de crédito que autorizaba la Secretaría—; e igualmente sobre el monto de la porción de la recaudación del mes inmediato anterior a la

que tenían derecho por la realización de esas diligencias, para que la Tesorería de la Federación realizara el pago respectivo.

Asimismo, los estados rendían cuenta mensual comprobada de los ingresos recaudados por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto sobre erogaciones por sueldos, e impuesto al valor agregado de los que hasta 1989 tributaron como contribuyentes menores o sujetos a bases especiales de tributación, y que hasta septiembre de 1990 estuvieron sujetos al régimen de transición.

F. Concentración de fondos

También se ajustaban los estados a los sistemas y procedimientos relacionados con el cuidado y la concentración²¹⁶ de los fondos y valores propiedad de la Federación —que en cualquier tiempo podía comprobar el cumplimiento de dichas obligaciones—, y se comprometían a enterar al Banco de México o a sus corresponsales —a más tardar el día 25 de cada mes— el importe de la recaudación de ingresos federales correspondiente al mes inmediato anterior, para que se abonara en la cuenta de la Tesorería de la Federación.

De dicho importe se descontó hasta 1990 el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos cobrado en el mes anterior —que era el porcentaje que hasta ese año correspondió a los estados que lo administraban—; y hasta 1989 se dedujo también el 30% del impuesto al valor agregado, porcentaje del que se apropiaban las entidades como retribución por su gestión.

Las mismas obligaciones respecto al cuidado y a la entrega de fondos tuvieron los estados tocante a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por sueldos, y al valor agregado, recaudados durante el periodo de transición —enero a septiembre de 1990— de los que hasta 1989 fueron contribuyentes menores o estuvieron sujetos a bases especiales de tributación. De su importe se descontaba la porción que como incentivo correspondía a las entidades, y el monto de la devolución de las cantidades indebidamente pagadas.

²¹⁶ CCAMF celebrado en 1988, cláusula vigésimo sexta; CCMF celebrado en 1990, cláusulas decimotercera y decimoquinta; anexo núm. 4, cláusula quinta.

G. *Compensación de créditos y adeudos fiscales*²¹⁷

Cuando un estado era deudor neto de la Federación, antes del 25 de cada mes ésta le extendía una constancia de las participaciones que le correspondían, y la entidad enteraba al Banco de México —o a sus corresponsales— la diferencia entre la cantidad que estaba obligada a suministrar a la Federación y el monto de las participaciones a que tenía derecho.

Cuando la Federación era deudora neta de un estado, éste le proporcionaba antes de ese plazo un comprobante de la recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior, y la Federación le cubría la diferencia entre las participaciones que le correspondían y el importe señalado en dicho documento.

H. *Pago de participaciones*²¹⁸

Con el fin de fortalecer las finanzas locales y municipales, se creó en 1990 un programa de anticipos que daba mayor fluidez al método de entrega de las participaciones. A cuenta de éstas cada estado recibía el 12 de cada mes un adelanto que se calculaba conforme al siguiente procedimiento: a la suma de las participaciones que en los dos fondos había correspondido a la entidad para la que se efectuaba el cómputo en el mes inmediato anterior, se le aplicaba el coeficiente promedio anual, que era el cociente de dividir entre las participaciones del estado en cuestión, la recaudación del impuesto al valor agregado obtenida en su jurisdicción en 1989 —ambas cantidades consideradas en términos reales—. Para que las entidades lograran una liquidez similar en relación con sus participaciones, los coeficientes paulatinamente habrían de ajustarse en igual proporción anual hasta alcanzar en 1994 el nivel de 1.1.

Independientemente del anticipo anterior, tal como había venido haciéndose desde el inicio del sistema de coordinación, la Federación cubría mensualmente a los estados —a más tardar el día 25— el importe de sus participaciones provisionales en ambos fondos, que se ajustaban en forma cuatrimestral y anual conforme a la Ley de Coordinación.

²¹⁷ CCAMF celebrado en 1988, cláusula trigésima; y CCAMF celebrado en 1990, cláusula decimoséptima.

²¹⁸ CCAMF celebrado en 1988, cláusula vigésimo novena, primer párrafo; CCAMF celebrado en 1990, cláusula decimosexta reformada por el Acuerdo que Modifica el Convenio de Colaboración Administrativa y el Anexo núm. 3 (*DOF*, 26 del septiembre de 1990), y artículo transitorio del mismo; LCF, artículo 7o.

2. *Coordinación en materia de normas presupuestarias*

A pesar de los esfuerzos realizados, no existieron en el periodo estudiado acuerdos de coordinación respecto a principios presupuestarios, ni siquiera uniformidad en cuanto a la presentación de los presupuestos.

En el Convenio Único de Coordinación celebrado con cada entidad en 1977, se estableció que el Ejecutivo Federal pondría a disposición de sus homólogos estatales los estudios de reforma administrativa con que contara el gobierno federal, y que ordenaría a sus dependencias que prestaran la asesoría técnica que al efecto les fuera requerida, con el fin de coadyuvar al propósito expresado por aquellas autoridades respecto a mejorar la organización y eficiencia de la gestión pública tocante a varias materias, entre ellas los sistemas tributario y presupuestario.

En acuerdos posteriores —incluidos los convenios únicos de desarrollo— desapareció la mención específica al régimen presupuestario,²¹⁹ pero subsistió la obligación del gobierno federal de poner a disposición de los Ejecutivos estatales sus estudios de reforma u ordenación administrativa y de proporcionar asesoría si le fuera solicitada.

Al tratar la reorganización administrativa en el capítulo relativo a la evolución de la integración en materia impositiva se hizo referencia a que se trató de incluir en aquélla la aceptación del sistema de presupuesto por programas, así como la uniformidad en la presentación de éstos. Desde la quinta hasta la novena Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda se hicieron estudios al respecto, y en la última se pidió a la Comisión de Presupuesto que influyera ante las autoridades estatales para que las reformas que proponía se llevaran a la práctica; pero fueron infructuosos estos esfuerzos.

En el capítulo correspondiente a los fundamentos estructurales del federalismo fiscal mexicano se hizo mención a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Conforme a éste, el instrumento integrador de los esfuerzos de las tres jerarquías de gobierno para impul-

²¹⁹ Convenio Único de Coordinación celebrado entre la Federación y el Estado de Quintana Roo el 15 de enero de 1977, cláusula decimoséptima, inciso e); Convenio Único de Coordinación celebrado entre la Federación y el Estado de Nuevo León el 11 de septiembre de 1980, cláusula trigésimo quinta; Convenio Único de Desarrollo celebrado entre la Federación y el Estado de Veracruz el 11 de noviembre de 1984, cláusulas sexagésimo sexta y sexagésimo séptima, septuagésima segunda, septuagésima sexta a septuagésimo novena; octogésima cuarta a octogésima séptima; nonagésima a nonagésima cuarta.

sar el desarrollo de las entidades federativas era el Convenio Único de Desarrollo, cuyo propósito fundamental era dar respuesta a las necesidades más urgentes de los estados y de los municipios mediante la transferencia por parte de la Federación de recursos —humanos, materiales y financieros— a través de programas de desarrollo regional en los que se integraban proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social, y de coordinación especial.

Dichos programas —como ocurrió con los previstos en el Convenio Único de Desarrollo establecido de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994— eran financiados total o parcialmente con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, mediante la aplicación directa que de ellos realizara el propio gobierno federal con cargo a los recursos previstos en sus programas, por encargo a los estados de los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, o por transferencias de fondos federales a los gobiernos de los estados. Independientemente de la existencia de estos programas, se daba también una transmisión de numerario cuando se presentaban insuficiencias imprevistas en el gasto corriente estatal, caso en el que una vez practicados los análisis que permitían conocer la situación que guardaban las finanzas públicas locales, procedía el Ejecutivo federal a proporcionar apoyos financieros para remediarlas.

Los programas de desarrollo regional eran llevados a cabo por ambos niveles de gobierno de acuerdo con los lineamientos y bases de operación que señalaba el Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, y con la apertura programática que establecía el Manual de Operación del Proceso de Programación y Presupuestación a Nivel Regional. Los acuerdos de coordinación a que se referían los convenios únicos de desarrollo contenían los objetivos; las acciones; el tipo de las obras; su importe, y forma y términos en que se ejecutarían, así como el compromiso de transferir los recursos requeridos. Conforme a los lineamientos fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, previamente a la celebración de estos acuerdos dicha dependencia dictaminaba sobre la oportunidad de su incorporación al Convenio Único de Desarrollo. El incumplimiento de éste o de los manuales correspondientes era causa de suspensión de la ministración de los recursos acordados.

La transmisión de fondos a los gobiernos estatales la hacía el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las

autoridades estatales se obligaban a aplicar los fondos así recibidos exclusivamente para la realización de los programas convenidos, de conformidad con el calendario de avances físicos y financieros que correspondiera, y a informar sobre éstos con la periodicidad que se hubiera determinado.

Para efectuar la vigilancia y fiscalización de los recursos federales canalizados a los estados existía en cada entidad un sistema estatal de control y evaluación a cargo de un órgano también estatal, integrado dentro del COPLADE por representantes del gobierno local, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Era a través del representante local en este organismo que el Ejecutivo estatal hacía llegar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información programática, financiera, contable, y de cualquier índole que se refiriera a la inversión de los recursos que le hubieran sido transferidos por la Federación. Para el mejor funcionamiento de dicho sistema, así como para la formación de las unidades municipales de control y evaluación, contaban los estados con la asesoría de las multicidades dependencias del gobierno federal.

Para frenar el crecimiento del déficit presupuestario, el gobierno federal estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica, consistente en procurar el aumento de los ingresos públicos, y en disminuir el gasto público a través del ejercicio de presupuestos austeros, ajustados a los recursos financieros disponibles. En apoyo a dicho programa, los Ejecutivos estatales se adhirieron a esta política económica, y convinieron en promover, de acuerdo con sus posibilidades, la austeridad en el gasto y el ajuste de sus fuentes de ingreso.

Las medidas que se han expuesto en relación con los programas del Convenio Único de Desarrollo analizado en este trabajo ponen de manifiesto que aún en ausencia de acuerdos específicos de coordinación en materia presupuestaria ésta existió en algunos aspectos.

V. COLOFÓN

En este capítulo se han seguido las modificaciones que a lo largo del decenio transcurrido entre 1980 y 1990, previo acuerdo entra la Federación y cada una de sus partes integrantes, se efectuaron en el régimen de coordinación fiscal a fin de conciliar para ajustar sus antagonismos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, e integrar una unidad.

Esta materia, en la que dentro de pautas previamente señaladas las mutaciones acontecen en forma acelerada, pone de manifiesto la doble calidad del federalismo: por una parte, como estructura estática fijada con pretensión de permanencia por el Congreso Constituyente en el orden constitucional, fundamento de toda avenencia posterior al pacto original que creó la organización de la República; y por la otra, como medio dinámico para adecuar ese arreglo invariable a las situaciones concretas producidas por una constante evolución de la realidad, estableciendo estrategias tan efímeras como la transitoriedad a la que han de hacer frente exija. Es con este carácter de federalismo como proceso, que mediante un ininterrumpido eslabonamiento de acuerdos es capaz de transformarse si las circunstancias así lo requieren, y de crear las condiciones para el cambio, si éste es el que es necesario.

Capítulo cuarto

| | |
|---|-----|
| HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA | 311 |
| I. Necesidad de transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria | 313 |
| 1. Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria | 316 |
| 2. Interacción del gasto y del ingreso | 317 |
| II. Avances hacia la coordinación hacendaria | 326 |
| 1. Ingresos | 327 |
| 2. Gasto | 392 |
| III. Colofón | 409 |

CAPÍTULO CUARTO

HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA

Para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y construir un México más equilibrado y más justo, la forma de organización política más adecuada es un federalismo renovado.²²⁰ La estrategia fundamental para llevar a la práctica esta idea y generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno, quedó establecida en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000²²¹ elaborado por la Secretaría de Gobernación para cumplir una de las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo previsto para el mismo periodo.²²²

Dicho programa tuvo como propósito reafirmar la unidad nacional a través de fortalecer las bases para un crecimiento vigoroso y sustentable, que impulsara un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad y pluralidad de las regiones y las comunidades políticas del país, y de las demandas de la sociedad; que reforzara la autonomía política de los estados sustentándola en relaciones intergubernamentales apoyadas en los principios de cooperación y coordinación, y que reivindicara la función redistributiva del pacto federal mediante una efectiva devolución o cesión —según fuera el caso— de recursos, funciones, facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los de sus subdivisiones políticas, congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas nacionales, la austeridad y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos del país.²²³

Dicha devolución o cesión de atribuciones hacendarias entraña el poder de formular la política fiscal, esto es, de decidir sobre la cantidad, compo-

²²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

²²¹ Considerando del Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *DOF*, 6 de agosto de 1997.

²²² Ley de Planeación, artículos 2o., 22 y 26, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

²²³ Considerando y presentación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

sición y calidad de los servicios públicos, así como la de determinar la forma de financiamiento: endeudamiento o imposición, y en este caso la facultad de decidir tanto la base tributaria como las tasas impositivas necesarias para recaudar los medios para costear la prestación de los servicios en el nivel deseado.²²⁴

Para impedir la pérdida de control del gobierno del país sobre las finanzas locales, y el consiguiente desorden fiscal y monetario en el nivel nacional, aquél debe conservar la combinación de fuentes de ingreso imprescindibles para cumplir con su deber de estabilizar la economía, de asignar funciones y recursos eficientemente, de lograr y mantener la equidad entre todas las regiones del país, y de asegurar la disciplina fiscal agregada.²²⁵ Por eso, previamente a la devolución o cesión de facultades debe lograrse el compromiso por parte de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno de reconocer la existencia de objetivos económicos, políticos y sociales de alcance nacional; de convenir en que éstos suponen metas respecto a las finanzas en general; e igualmente el de aceptar la aplicación de las medidas que sean necesarias para consolidar la disciplina fiscal agregada, es decir, el control de los totales. Para hacer posible la existencia de estas condiciones, crear una adecuada capacidad administrativa en el nivel local, y establecer los arreglos institucionales necesarios, como una fase previa a la devolución o cesión de facultades, debe darse una coordinación hacendaria.

Lograr ésta era el objetivo del Programa para un Nuevo Federalismo, creado para consolidar la identidad política de las entidades federativas a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, así como para transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria que incluyera los ámbitos del ingre-

²²⁴ Fukusaku, Kiichiro y Mello, Luis R. de Jr., “La descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica: la experiencia de las grandes economías en desarrollo y en transición”, en Fukusaku, Kiichiro y Haussman, Ricardo (eds.), *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, París, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1999, pp. 182-184; y Organisation for Economic Co-operation and Development, *Fiscal Design Surveys Across Levels of Government*, París, OECD, Tax Policy Studies, núm. 7, 2002, pp. 9-11.

²²⁵ Blondal, Jon, “El federalismo fiscal en los países miembros de la OCDE”, en Fukusaku, Kiichiro y Asuman, Ricardo (eds.), *Democracia, descentralización..., cit.*, nota anterior, pp. 196 y 197.

so —incluyendo el crédito— y del gasto; asimismo, para actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, proponiendo nuevas reglas para guiar las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación, a modo de dar paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles que al mismo tiempo ampliara la participación social.²²⁶

I. NECESIDAD DE TRANSFORMAR LA COORDINACIÓN FISCAL EN COORDINACIÓN HACENDARIA

De acuerdo con los cambios en la economía nacional y en las crecientes necesidades de los estados y municipios, en materia de finanzas públicas dicha reorganización exigía la transformación de la coordinación fiscal en coordinación hacendaria,²²⁷ a través de la transferencia de responsabilidades y de la correspondiente descentralización del gasto público. Esto implicaba que dentro del marco de los instrumentos de financiamiento que tenían establecidos los gobiernos de las entidades federativas debían fortalecerse sus propias fuentes de ingresos, por una parte, y por la otra expandirse los criterios de distribución de recursos federales hacia ellas.

La coherencia entre los objetivos del federalismo y la estabilidad de las finanzas nacionales es un punto medular en materia de federalismo fiscal,²²⁸ ya que los desequilibrios en las finanzas públicas cuando son permanentes originan presiones inflacionarias, generan menor eficiencia en la gestión gubernamental, disminuyen el bienestar social y crean desigualdad entre las diversas regiones del territorio nacional. Por esa razón, el equilibrio de las finanzas nacionales, el fortalecimiento de los ingresos propios de las partes federadas, y la adecuada participación de éstas en la recaudación federal, constituyen una estrategia cardinal en el fortalecimiento del federalismo fiscal, de importancia equiparable a la de determinar los lineamientos sectoriales para la descentralización del gasto público, y a la de impulsar una nueva política de responsabilidad en el uso del endeudamiento público y su pago.

Una distribución equitativa de recursos que considere tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población exige una

²²⁶ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, p. 6.

²²⁷ *Ibidem*, 5.2.1.

²²⁸ *Ibidem*, 5.2.

justa repartición de ingresos que pueden ser obtenidos sólo si la recaudación tributaria es eficiente, lo que hace imprescindible una mayor imparcialidad y aptitud en el trato de los diferentes gobiernos a sus contribuyentes. El punto de encuentro para que el diálogo entre el Ejecutivo federal y los de las entidades federativas dé origen a la concertación de medidas que generen esa política tributaria que por ser más justa y eficaz produzca en la recaudación un incremento tal que permita asignar mayores recursos a los gobiernos federados, es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema está constituido por todas las entidades federativas, cada una de las cuales para adherirse a él suscribió un convenio con la Secretaría de Hacienda, que fue aprobado por su respectiva legislatura, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el correspondiente periódico oficial de cada una de esas jurisdicciones, lo mismo que los decretos de las legislaturas locales por los que se autorizaron dichos actos. También, con autorización de éstas pueden separarse de dicho sistema observando el mismo procedimiento, acto que surtirá efecto —tal como ocurrió con la adhesión— al día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.²²⁹

Avanzar hacia la instauración de un sistema nacional de coordinación hacendaria requiere impulsar la descentralización y ampliar la colaboración administrativa en materia financiera para aprovechar las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno,²³⁰ estableciendo reglas y celebrando convenios que equiparen las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Al respecto, el gobierno de la República debe convenir con los gobiernos estatales programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.²³¹

Concomitantemente ha sido necesario promover en las entidades federadas tanto el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria con sus partes constitutivas —particularmente en lo que se refiere a as-

²²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000. La adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal implica, entre otras, la facultad de recibir participaciones de la recaudación federal participable. La Ley de Coordinación previó que las entidades que se abstuvieran de adherirse a dicho sistema recibieran participación en los impuestos especiales consignados en el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en los términos establecidos en las respectivas leyes. Este mismo derecho lo tendrían las entidades que ejercieran su facultad de separarse de él.

²³⁰ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.2.1.

²³¹ *Ibidem*, punto 5.3.3.

pectos normativos, y a sistemas administrativos y de información— como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación y presupuestación, dando especial énfasis a la evaluación.

Al mismo tiempo, a fin de crear o consolidar —según sea necesario— la capacidad técnica de los municipios para resolver los problemas públicos que les son comunes, es preciso estimular la coordinación y asociación entre ellos con base en convenios de cooperación. Lo anterior hace imprescindible reforzar las finanzas municipales con base en esquemas recaudatorios eficientes y redituables que aseguren la explotación racional de sus fuentes de ingreso propias para incrementar y mejorar su capacidad para prestar los servicios básicos, mediante una administración basada en los principios de eficiencia y equidad, así como en el impulso a una participación cívica y social capaz de asumir esquemas de administración pública indirecta como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta, y en los casos pertinentes intervenir en ella.

Dadas las diferencias en su estructura política, económica y social, los dos mil cuatrocientos dieciocho municipios existentes en el país tienen características propias de gran heterogeneidad que los hacen disímiles, aun tratándose de los que pertenecen a una misma entidad federativa.²³² Para que puedan responder oportuna y eficazmente a las responsabilidades que la Constitución les asigna, tomando en consideración la experiencia que han tenido en materia de responsabilidades fiscales y ejercicio del gasto público, se ha hecho necesario ampliar su participación en la planeación del desarrollo estatal y regional, promover su fortalecimiento mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación entre los distintos niveles de gobierno,²³³ y renovar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.

Ampliar las facultades impositivas de las entidades federadas y reconocerles nuevas funciones²³⁴ implica, por una parte, revisar tanto la legislación tributaria federal para eliminar en ella las fuentes de recaudación cedidas como promover reformas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal —así como en su reglamento— para orientar el gasto público federal tomando en cuenta las funciones transferidas; y por la otra, revisar el Sistema Nacional de Coordinación

²³² *Ibidem*, punto 5.3.

²³³ *Ibidem*, punto 5.3.1.

²³⁴ *Ibidem*, punto 5.2.2.

Fiscal dentro de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para promover, conjuntamente con los encargados de las finanzas en las entidades federativas, las reformas pertinentes tanto en la ley de la materia como en las leyes estatales y municipales que lo requieran, y si es necesario en las Constituciones de ambos niveles de gobierno.

1. *Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria*

A fin de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas, era imprescindible iniciar la transformación de la coordinación fiscal en un instrumento que al incorporar las áreas de recaudación, gasto y deuda se convirtiera en un sistema nacional de coordinación hacendaria,²³⁵ que estableciera mecanismos que por lo que respecta a las erogaciones proporcionaran reglas claras en cuanto a la responsabilidad relacionada con el gasto público descentralizado, y que por lo que hace a los ingresos por una parte ampliaran la capacidad de las administraciones estatales y municipales para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito, y por la otra les diera mayor certeza en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones.

Para avanzar en la formación de un sistema nacional de coordinación hacendaria era necesario que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales,²³⁶ se establecieran cuáles eran las funciones —así fueran financiadas total o complementariamente con recursos federales— que respecto a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos podían ser mejor desempeñadas a nivel local, y se propusieran los criterios para reglamentar su ejercicio.

Al mismo tiempo, debía proveerse a su financiamiento determinando cuáles eran las facultades tributarias susceptibles de ser mejor aprovechadas por los estados para que les fueran transferidas por la Federación²³⁷ e identificando los ajustes necesarios para conciliar las políticas locales en materia de deuda pública y uso de los recursos crediticios con la legislación federal respectiva y con los cambios que en ella se introdu-

²³⁵ *Ibidem*, punto 5.2.1.

²³⁶ *Ibidem*, punto 5.2.2.

²³⁷ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

jeran. Con base en ese trabajo había de sugerirse la presentación de las iniciativas de ley conducentes a la materialización del sistema nacional de coordinación hacendaria.

Para el desarrollo de éste era asimismo imprescindible que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se impulsara la renovación de la legislación y de los reglamentos en materia de programación y presupuestación en congruencia con las medidas que en la materia fuera tomando el gobierno federal, atendiendo especialmente a los sistemas de información y de control para encarar las nuevas responsabilidades que surgieran del proceso de descentralización o de reasignación de facultades y recursos, y proponiendo modelos para adecuar la normatividad del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público a modo de dar bases para administrar los recursos federales. Asimismo, debía plantearse la posibilidad de que las materias anteriores se acordaran mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades federativas.

Por otra parte, era necesario que dentro del multicitado sistema se promoviera la creación de legislación estatal que regulara las relaciones hacendarias entre cada estado y sus municipios —o la reforma de la ya existente—, para adecuarla a las modificaciones que se introdujeran en la legislación federal y en la estatal.

2. *Interacción del gasto y del ingreso*

La interacción entre ambos elementos del presupuesto: por una parte las erogaciones previstas para cumplir con los programas de gasto autorizados, y por la otra los ingresos calculados para costearlas, obliga a que para financiar las responsabilidades de expensar a cargo de cada gobierno éste deba contar con una amalgama de recursos en la que se reúnan los ingresos producto de la recaudación de los tributos propios o de los administrados por cuenta de otro gobierno, los provenientes de empréstitos, y las transferencias: participaciones, aportaciones para programas o proyectos conjuntos, y subsidios.²³⁸

De acuerdo con la operación anual de los sistemas financieros y fiscales de cada gobierno en particular —dato que se emplea también para evaluar el cumplimiento de sus metas presupuestales—, para que esa combinación sea la apropiada, por lo que atañe al endeudamiento, deben analizarse sus

²³⁸ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

límites y condiciones de acceso al mercado de capital, y respecto a las participaciones —por mucho la más importante fuente de financiamiento local— es preciso definir su papel dentro del manejo de dichos sistemas, revisar la determinación de sus montos y adecuar los criterios para su distribución.

a. Gasto

En materia de erogaciones públicas debe dejar de soslayarse que hay una conexión entre el gasto y los recursos que provienen de la imposición de contribuciones,²³⁹ que en una economía sana son el apoyo fundamental de aquél, complementadas —no reemplazadas— con transferencias de otros niveles de gobierno y con empréstitos racionalmente contratados, por lo que es crucial que los mecanismos de recaudación realicen sus funciones adecuadamente. Incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público depende de la aplicación adecuada y oportuna de recursos fiscales, que a su vez proviene de una efectiva captación de contribuciones propias que reduzcan la necesidad de apoyos externos, porque éstos producen una subordinación a voluntades políticas ajenas. Éste es el objetivo de la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

En la medida en la que el proceso de toma de decisiones se relacione más con la satisfacción de las necesidades inmediatas planteadas en las circunscripciones locales más pequeñas, puede esperarse una mayor participación social en el proceso político-económico. Pero para que la célula básica de la organización política del país: el municipio, cuente con los recursos necesarios para responder a las demandas que por ser la autoridad más próxima a la población que plantea el problema le compete atender y resolver, debe elevar su capacidad de gestión pública.²⁴⁰ Para lograrlo, de momento sigue siendo necesaria tanto la vinculación entre cada municipio y la federación a través del estado del que forma parte como el apoyo económico de éste para sus partes constitutivas; pero el fin último es fortalecer al municipio de tal modo que llegue a ser capaz de responder a los intereses de su población, y de hacer frente a sus responsabilidades presupuestales por sí mismo.

²³⁹ *Ibidem*, p. 6.

²⁴⁰ *Idem*.

Para dar cauce a las aspiraciones municipales, a las regionales dentro de cada estado, a las estatales, a las de las distintas regiones del país, y a las nacionales, tiene que empezarse por asignar recursos para solucionar los problemas públicos más urgentes, pero también por desarrollar la infraestructura necesaria —y crearla, donde no la haya— para que partiendo de concebir el progreso del país como el de sus distintas regiones, estados y municipios, mediante un proceso de cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno se impulse un gasto público que resuelva las necesidades sociales en el sitio donde surgen, y de acuerdo con las decisiones de quienes las experimentan.

Por eso, previo examen de las consecuencias que sobre las finanzas nacionales tiene la descentralización del desembolso público,²⁴¹ es preciso asignar a las entidades federativas la titularidad o el ejercicio de funciones públicas en principio concurrentes o coincidentes —especialmente las que implican inversión pública relacionada con erogaciones de gasto social—, ampliando la participación de la ciudadanía en cuanto a las decisiones sobre los programas de gasto público y al control sobre su cumplimiento,²⁴² haciéndola consciente primero de la inseparable correspondencia entre el costo de remediar sus necesidades, y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales para obtener los recursos para cubrirlo.

Asimismo, siguiendo principios de eficiencia y equidad para equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento relativo a las funciones cedidas o devueltas a las entidades federativas, es indispensable incorporar criterios claros para establecer los nuevos modelos de pensar que se implanten, y reorientar la política de gasto público federal tomando en cuenta las funciones que vayan siendo transferidas por las entidades y dependencias de la administración pública federal a las entidades federativas, distribuyendo entre ellas recursos del presupuesto federal con base en reglas indubitables y permanentes que les den certidumbre financiera y les faciliten la planeación y el ejercicio de los programas de interés nacional y local relacionados con dichas transferencias. Para facilitar el desarrollo de esas operaciones debe existir en todos los niveles de gobierno la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública, así como de los criterios que norman la ejecución del gasto y de la inversión pública.

²⁴¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

²⁴² *Ibidem*, punto 5.2.1.

b. Ingresos

Por lo que hace a la captación de recursos, es necesario apoyar el fortalecimiento y mejor desarrollo de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales ampliando sus facultades de recaudación, tanto por el aumento de sus bases tributarias como por el perfeccionamiento de sus sistemas de administración.²⁴³

Las deficiencias administrativas, especialmente si son mantenidas deliberadamente para no disgustar a posibles votantes, o como un mal entendido estímulo para atraer empresas, repercuten en una recaudación por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos, y disminuyen la aptitud para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos en todas las jurisdicciones. Una vez establecido el desfase en la relación entre ingresos y egresos, la recaudación resulta cada vez más insuficiente para financiar los programas previstos en los planes de trabajo, y no queda más remedio que suspenderlos, o recurrir a transferencias o endeudamiento —o a ambos— para cumplir con ellos, y mientras mayor es el empleo de esos apoyos, más se estrecha la dependencia respecto a quienes los proporcionan.

a') Ingresos tributarios propios

Con el propósito dotar a los distintos gobiernos subnacionales de recursos suficientes, es insoslayable reconocerles como propias las fuentes tributarias que por ellos pueden ser mejor aprovechadas —y concomitantemente derogar o reformar las leyes federales sobre las materias devueltas o cedidas—, brindándoles el sostén que requieran para asumir el ejercicio pleno de las potestades impositivas que se les transfieran, e impulsándolos tanto a modernizar sus sistemas de administración fiscal, especialmente el de catastro, para hacer posible un incremento significativo en la recaudación del impuesto predial²⁴⁴ —actualmente la fuente de ingresos locales propios más importante y más mal aprovechada—, como a revisar, siguiendo criterios de eficiencia y equidad, los precios de los bienes y servicios públicos proporcionados por los gobiernos locales, y a promover su administración pública indirecta cuando sea conveniente.

²⁴³ *Ibidem*, punto 5.2.2.

²⁴⁴ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

b') Ingresos por la administración de impuestos federales

Para lograr el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales respecto de los impuestos federales al valor agregado, sobre la renta, al activo, y sobre producción y servicios, se ha planteado desde que estuvo en operación el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, la necesidad de incrementar en beneficio de los tres niveles de gobierno la eficiencia de la colaboración administrativa en todas las facultades delegadas —en particular la de fiscalización—, lo que ha de traducirse para los estados en mayores estímulos por su gestión, y asimismo debe extenderse la colaboración a otras materias, como al cobro de créditos, adecuando las normas y mecanismos para asegurar la eficiencia de su manejo.²⁴⁵

c') Transferencia de recursos

Por lo que toca al sistema de transmisión de recursos con el que se han estado apoyando las funciones con grado avanzado de descentralización —especialmente en los sectores de educación, salud y desarrollo social y urbano— ha sido necesario revisarlo distinguiendo las subvenciones según sean complementarias, condicionadas o de carácter general, así como realizar estudios tendientes a proponer la reasignación de nuevas funciones, junto con la descentralización de los programas de gasto público federal que las respalden.²⁴⁶

a'') Participaciones en impuestos federales

Por lo que respecta a la participación en impuestos federales²⁴⁷ —la más cuantiosa de las transferencias, incluso el más importante de los recursos locales— ha sido necesario afinar los objetivos con los que se espera que cumpla este instrumento; revisar los criterios para adjudicar los fondos participables; proseguir con los estudios para el perfeccionamiento de las fórmulas de asignación para incluir en ellas variables realmente representativas de los fenómenos que se quiere medir, y asimismo cuidar la oportunidad y precisión de los indicadores que se emplean para calcular la distribución de las participaciones, y perfeccionar los sistemas que proveen los datos utilizados para determinar la recaudación federal parti-

²⁴⁵ *Ibidem*, punto 5.2.3.2.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ *Idem*.

cipable, los impuestos asignables y la población, así como los que median en la entrega de los recursos participables para evitar desfases en su aplicación.

b'') Subsidios

A partir de 1996 el Ejecutivo federal ha venido impulsando, como fase previa y necesaria a la devolución de facultades a las entidades federativas, un proceso de descentralización que engloba la redistribución vertical del poder público, con base en que la Constitución²⁴⁸ establece que cuando el desarrollo económico y social lo hace necesario, la Federación y los estados —en los términos de ley— pueden convenir en que éstos se hagan cargo del ejercicio de funciones propias de aquélla, así como de la ejecución de obras originalmente responsabilidad del gobierno federal, y de la prestación de servicios que éste estuviera proporcionando.²⁴⁹

En un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y la coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos, la administración pública federal inició —acompañándola de la correlativa transmisión de recursos— la transferencia de aquellas atribuciones ejercidas por dependencias federales que podían ser cumplidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, y que asimismo permitían una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.²⁵⁰

El objetivo de esta redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales tanto en materia de competencias como de responsabilidades y recursos, es inducir la expansión técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los asuntos públicos descentralizados e impulsar la prosperidad económica y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de sus gobiernos, para contribuir a la descentralización económica y alcanzar un desarrollo equilibrado del país.²⁵¹

²⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción VII.

²⁴⁹ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, punto 5.1.2.

²⁵⁰ *Ibidem*, punto 5.1.

²⁵¹ *Idem*.

El proceso de redistribución de competencias tenía que desembocar en una innovación de sistemas y procedimientos en la administración pública local, porque entrañaba que muchos trámites que se gestionaban en dependencias federales iban a ser efectuados en las mismas jurisdicciones en las que surgían los problemas, facilitando así el arraigo de las actividades productivas en las distintas regiones del país, y también que al erogarse una mayor parte del gasto público por autoridades estatales y municipales, la descentralización de los recursos favorecería un aceleramiento de la actividad económica local.²⁵²

La descentralización —que ha venido dándose en diversas acciones referentes a la educación; la salud; el desarrollo social y el desarrollo rural; la agricultura, la ganadería y la pesca; el medio ambiente y los recursos naturales; las comunicaciones y los transportes; el turismo; la energía; y la reforma agraria— ha hecho imprescindible la participación de distintas dependencias, particularmente de las coordinadoras de sector,²⁵³ lo que ha obligado a una estrecha coordinación, concertación e incorporación de las acciones y metas de la descentralización a sus programas operativos anuales.²⁵⁴

De acuerdo con la orientación dada por la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, coadyuvante —conforme al Programa para un Nuevo Federalismo— del Ejecutivo Federal, en los procesos de transferencia y redistribución de facultades,²⁵⁵ funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios, desde el inicio del proceso de descentralización se ha recurrido a acuerdos de transferencia y recepción de funciones y recursos para hacer converger las voluntades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y en su caso de los gobiernos municipales. Y para garantizar la articulación y el logro de las metas de la descentralización, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —actualmente Secretaría de la Función Pública—, se han celebrado convenios de coordinación entre las dependencias federales responsables de los proyectos y los gobiernos estatales.

²⁵² *Ibidem*, punto 5.1.1.

²⁵³ Ley de Planeación, artículo 34.

²⁵⁴ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.1.3.

²⁵⁵ *Ibidem*, punto 5.1.2.

La mencionada Comisión estuvo integrada por el secretario de Hacienda y Crédito Público, por el secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por el secretario de Gobernación —que la presidía—, por el asesor del presidente de la República en materia de federalismo, y en su caso, por los demás funcionarios que determinara el Ejecutivo Federal. Este organismo contó con un secretariado técnico, responsabilidad asignada al subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, y al asesor presidencial para el Impulso del Federalismo.²⁵⁶

d') Endeudamiento

Respecto a la obtención de empréstitos,²⁵⁷ era necesario, por una parte, alentar la utilización de nuevos mecanismos para tener acceso al crédito, promoviendo a nivel local una mayor responsabilidad en cuanto a la calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos para los que se acudía al endeudamiento —fuera recurriendo al mercado de capitales o a las instituciones oficiales de financiamiento—, así como respecto a las garantías ofrecidas en relación con el servicio de la deuda; y por la otra parte cuidar que la reestructuración de los adeudos de los estados y de los municipios se realizara en congruencia con su capacidad de pago, reduciendo al mínimo los gastos por concepto de gestión, administración, venta, transferencia y adquisición de flujos financieros, para lo cual era indispensable mejorar el sistema de información y registro sobre deuda local en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el propósito de financiar un mayor volumen de servicios públicos e infraestructura, era asimismo necesario aumentar la capacidad y la flexibilidad financiera de los estados y los municipios mediante la aplicación de mecanismos de cobertura cambiaria —tipo Fondo de Apoyo a los Estados y Municipios— para patrocinar con recursos externos la realización de obras prioritarias. Esto exigió hacer modificaciones legales que facilitaran las operaciones para obtener fondos, emitir valores y hacer uso de los instrumentos que la innovación financiera fuera introduciendo como medios para captar recursos. Asimismo, para incrementar los flujos crediticios en relación con los riesgos específicos de cada proyecto se hizo indispensable considerar como garantía también los ingresos

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

no tributarios,²⁵⁸ complementándolos con la participación de la iniciativa privada, y con recursos de instituciones como el Fondo de Inversión en Infraestructura.²⁵⁹

Adicionalmente, el nivel federal asumió la responsabilidad de orientar los programas de financiamiento de las instituciones de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa en los sectores prioritarios, vinculando las operaciones financieras y crediticias a las necesidades de la población de los estados y municipios con mayor atraso relativo; la de aumentar la presencia de la banca de desarrollo integrándola con la red de sucursales de la banca comercial a fin de otorgar servicio a un mayor número de poblaciones; la de reestructurar los mecanismos de acceso a ella a fin de hacer coincidir la recepción de sus recursos con las necesidades presupuestarias de los estados y los municipios; la de continuar dando apoyo crediticio a los que de éstos presentaran condiciones deficitarias extremas —tomando en consideración sus circunstancias, alcances y condiciones para determinar sus responsabilidades—; y la de revisar los criterios relativos a los aspectos financieros de los programas de inversión compartida entre varios niveles de gobierno.

Asimismo, y atendiendo a consideraciones de desarrollo regional, ha correspondido a la Federación —mediante una mayor difusión de los programas de crédito y de la información sobre las garantías requeridas, así como del otorgamiento de asesoría técnica y bancaria— impulsar los proyectos productivos y los de infraestructura regional, incrementando sus fondos con transferencias complementarias para estimular el aprovechamiento de las ventajas de cada región o productor.

Todo lo anterior requirió perfeccionar sistemas de información hacendaria en los que se utilizaran conceptos análogos, a modo de que fuera factible evaluar la operación descentralizada de las funciones federales realizadas en las entidades y los municipios, comparándola con la desarrollada por el gobierno federal. Esto hizo necesario promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública,

²⁵⁸ Los ingresos no tributarios son los productos —contraprestaciones por servicios prestados por el Estado en su función de derecho privado— y los aprovechamientos —ingresos percibidos por sus funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal—. Código Fiscal de la Federación, artículo 3o.

²⁵⁹ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.2.3.1.

así como fortalecer en el nivel federal el papel de la banca de desarrollo, de los fideicomisos y de los fondos de fomento público, e impulsar criterios y mecanismos de calificación a partir de la reforma al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, para garantizar a los gobiernos locales el acceso oportuno a diversas opciones de crédito en los mercados de financiamiento público y privado.

II. AVANCES HACIA LA COORDINACIÓN HACENDARIA

Como una etapa preparatoria para la devolución de facultades hacendarias a los estados en la que se consideraran ambos aspectos del presupuesto: ingreso y gasto, y en la que pudiera tenerse plena seguridad de que las atribuciones restituidas serían ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional, era necesario progresar en la evolución del existente Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal hacia uno de coordinación hacendaria. Con este fin se hacía imprescindible fortalecer la comunicación de los órganos de aquél a modo de que tomaran en consideración dentro del esquema de la coordinación fiscal por una parte lo relativo a los ingresos —tanto el financiamiento ordinario como el endeudamiento—, y por la otra el renglón de gastos.²⁶⁰

Por lo que respecta a los ingresos, se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a cooperación en materia tributaria, que sin embargo podía desarrollarse aún más; pero en lo concerniente a la deuda pública se tenía que empezar por impulsar en el nivel estatal las reformas legales necesarias para adecuar las políticas locales en materia de endeudamiento a efecto de conciliarlas con las modificaciones que ocurrieran en la legislación federal. Tocante al gasto público, era indispensable incrementar la potestad local de erogar, fomentando en las entidades la responsabilidad de construir obras y la de prestar servicios públicos —aunque inicialmente fueran financiados total o complementariamente con recursos federales—, y concomitantemente la necesidad de precisar en las normas presupuestarias locales las bases para administrar los recursos descentralizados, analizando previamente la posibilidad de que estas acciones se acordaran mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades.²⁶¹

²⁶⁰ *Ibidem*, anexo 1, punto 2.

²⁶¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.3.

1. *Ingresos*

Para hacer posible el cumplimiento de la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en cuanto a la construcción de obras públicas y a su mantenimiento, así como a la de prestar servicios públicos, se procedió a devolver fuentes de imposición, a ampliar el ámbito de cobro de derechos locales, a aumentar las aportaciones federales, y a mejorar el acceso de las administraciones locales al crédito.

A. Impuestos

Para fortalecer la autonomía financiera de las partes federadas fueron devueltas a las entidades algunas fuentes de imposición, se les cedieron puntos de recaudación del gravamen federal sobre ingresos derivados de loterías, rifas y concursos, incluido en la Ley del Impuesto de la Renta, y se les abandonó total o parcialmente la recaudación de otros.

a. Devolución de facultades impositivas

Al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hubieron los estados de consentir en no mantener en vigor impuestos locales ni municipales sobre los actos y actividades sujetos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre los que se encuentran los servicios de hospedaje. En 1996 fue reformado dicho ordenamiento con el fin de otorgar a las entidades y municipios, competencia para gravar los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y condominios de tiempo compartido,²⁶² considerando sólo el albergue, sin incluir los alimentos y demás servicios relacionados con él.

Para estimular a los estados a uniformar sus impuestos sobre adquisición de inmuebles y lograr así una armonización horizontal en lo que atañía a este gravamen —y también para terminar con la doble tributación en esta materia—, desde 1982 la Federación fue dejando en suspenso su impuesto en aquellas entidades que solicitaban coordinarse con ella e iban adoptando en su propia legislación los lineamientos básicos en cuanto a base, desgravamiento y tasa del impuesto federal que dejaba de

²⁶² Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 41, fracción I, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

aplicarse.²⁶³ Como aliciente para acogerse a esta medida, la Federación incrementó el Fondo General de Participaciones —en beneficio únicamente de los estados coordinados en esta materia— con el 0.5% de sus ingresos totales anuales por concepto de impuestos.²⁶⁴

Para acelerar este proceso de coordinación, como acicate adicional, desde 1983 recibieron esas jurisdicciones el 80% de la cobranza del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos, que era y es administrado y cobrado por ellas,²⁶⁵ incentivo que en 1991 se elevó al total de lo recaudado.²⁶⁶ En 1992 se condicionó esta prerrogativa a que celebraran un convenio de colaboración administrativa respecto a ese impuesto en el que se estipulara la obligación de llevar un registro estatal vehicular.²⁶⁷

En 1996, la Federación reconoció la competencia irrestricta de las entidades federativas para establecer gravámenes en la materia de que se trata, por lo que abrogó su Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.²⁶⁸

b. Cesión de puntos de la recaudación federal

Desde 1997 la Ley del Impuesto sobre la Renta²⁶⁹ establece una reducción de 21% a 15% en el impuesto federal sobre los ingresos provenientes de loterías, rifas y concursos cuando en el nivel local se establece un impuesto de 6% sobre la misma base. Con anterioridad a esta reforma los estados podían aplicar este impuesto, pero no lo habían hecho adecuadamente por la inveterada costumbre de competir por contribuyentes a base de mantener baja la imposición. Con esta reforma espera el gobierno federal contribuir al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, ya que el impuesto pagado por los contribuyentes será el mismo en todo el territorio nacional —21%— independientemente de que las entidades establezcan y cobren su impuesto o se abstengan de hacerlo.

²⁶³ Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, artículo 9o., según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

²⁶⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracción I, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

²⁶⁵ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1982

²⁶⁶ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

²⁶⁷ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 20 de diciembre de 1991.

²⁶⁸ Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, artículo decimocuarto, *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁶⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 130 y 158, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

c. Cesión total de recaudación

En 1996²⁷⁰ la Federación cedió a las entidades federativas la facultad de establecer impuestos sobre los automóviles nuevos, disposición que debió entrar en vigor en 1997, pero antes de que esto ocurriera a petición de dichas entidades se restableció la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos,²⁷¹ atendiendo a que establecido localmente podría traducirse en una competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del impuesto y en la pérdida del ingreso correspondiente, en tanto que aplicado por el nivel federal garantiza uniformidad en su base, tarifa, fecha de entero y exenciones.²⁷²

Las entidades prefirieron celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en esa materia, por la cual las entidades reciben el 100% de la recaudación que obtengan por este concepto, del que corresponde cuando menos el 20% a sus municipios, distribuido entre ellos en la forma que determine la respectiva legislatura.²⁷³ Para estimular su cobro eficiente, este impuesto es asignable para efectos del cálculo del monto que cada estado recibe del Fondo General de Participaciones, por lo que a mayor recaudación obtenida mayor es su participación en dicho fondo.

Asimismo, en 1995 el gobierno federal invitó a las entidades federativas²⁷⁴ a celebrar convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos en los que se estipulara la obligación de llevar un registro estatal vehicular. Por participar en la administración del citado gravamen las entidades reciben como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan, del que corresponde cuando menos el 20% a sus municipios, distribuido entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.²⁷⁵ Por la misma razón ya apun-

²⁷⁰ Según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁷¹ Grava la primera enajenación de automóviles nuevos de producción nacional efectuada al consumidor por el fabricante o el distribuidor, y la importación definitiva o especial de automóviles que correspondan al año modelo en que se efectúe la operación o a los diez años modelo anteriores. Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, artículo 1o.

²⁷² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, pp. 23 y 24.

²⁷³ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., último párrafo, y 3o., antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

²⁷⁴ Decreto por el que aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, p. 24.

²⁷⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., penúltimo párrafo, y 3o., antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995. Anexo 2 al Con-

tada en el párrafo anterior, este tributo es también asignable para efectos del cálculo de la participación que a cada estado corresponde en el Fondo General de Participaciones.

d. Cesión parcial de recaudación

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan desde 1996²⁷⁶ en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios respecto a la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto tratándose de tabacos labrados, así como de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., y bebidas alcohólicas —en 2000 la redacción se modificó para referirse a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas—. ²⁷⁷ En el primer caso la participación es de 8%, y en el segundo, de 20%, que se distribuye de acuerdo con el porcentaje que en el volumen de ventas en el territorio nacional representen las enajenaciones en cada entidad federativa respecto a cada uno de los bienes mencionados. Esta participación se determina para cada ejercicio fiscal de la Federación a partir de los treinta días que siguen a la presentación de la cuenta pública a la Cámara de Diputados para su revisión, y en tanto se cuenta con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes se calcula provisionalmente con los del ejercicio inmediato anterior.²⁷⁸ A los municipios corresponde como mínimo el 20% de la participación que reciba el estado del que forman parte.

Asimismo, los municipios de los estados y el Distrito Federal participan desde 1998 en la recaudación obtenida de los pequeños contribuyentes, que como resultado de actos de verificación de las autoridades locales hayan sido incorporados al Registro Federal de Contribuyentes.²⁷⁹ Originalmente la participación fue de 70%; a partir de 2000 es de 80%.

venio de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, artículo 16.

²⁷⁶ *Ibidem*, artículo 3o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁷⁷ *Ibidem*, artículo 3o.-A, fracción I, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

²⁷⁸ *Ibidem*, artículo 7o.

²⁷⁹ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada el 29 de diciembre de 1997, y su reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

Adicionalmente, las entidades participan con el 50% en los productos que la Federación obtenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales, o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales, que estén ubicados en su territorio.²⁸⁰

B. *Derechos*

Introducida en 1982, la Coordinación en materia de derechos²⁸¹ obliga a las entidades coordinadas en esta materia a abstenerse de mantener en vigor preceptos estatales o municipales que impliquen cobros por la expedición de licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas,²⁸² concesiones, permisos o autorizaciones, así como obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. Tampoco pueden cobrar por la expedición de licencias que permitan o toleren excepciones a disposiciones administrativas —como la de ampliar los horarios laborables—, excepto los expresamente permitidos en la ley que se analiza.

A cambio de ello, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda de que las entidades se ajustan estrictamente a lo establecido al respecto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se adiciona en beneficio exclusivamente de las entidades y sus municipios cuando aquéllas estén coordinadas, con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que se distribuye conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda en el ejercicio en el que se calcula.²⁸³

A partir de 1996 se incluye entre las facultades expresamente permitidas la de extender licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas, o la prestación de servicios que incluyan el expendio de las mismas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; y la de otorgar permisos para la colocación de anun-

²⁸⁰ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo cuarto.

²⁸¹ *Ibidem*, artículo 10-A, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de enero de 1981

²⁸² *Ibidem*, artículo 10-A, fracción I, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁸³ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo segundo, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993. Originalmente el porcentaje fue de 0.5%, y no existía el requisito de la comprobación previa de que se ajustaba estrictamente a lo establecido en la Ley de Coordinación.

cios y carteles, o para la realización de publicidad —excepto la que se efectúe por medio de televisión, radio, periódicos y revistas—. Asimismo, desapareció la prohibición de cobrar derechos por el uso o tenencia de anuncios en la vía pública.²⁸⁴

Los derechos locales o municipales no pueden ser diferenciales²⁸⁵ considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto por lo que hace a los ya mencionados, a los que se cobren por la expedición de licencias de construcción, por hacer conexiones con las redes de agua potable y alcantarillado, y por fraccionar o lotificar terrenos; a los que se exijan por la expedición de placas y tarjetas de circulación para vehículos, de licencias para conducirlos, y por estacionarlos en la vía pública, y por autorizar el uso de ésta por comerciantes ambulantes, o con puestos fijos o semifijos.

Independientemente de que se les denomine como aportaciones, cooperaciones, donaciones, aprovechamientos o productos, se consideran como derechos los cobros que tengan este carácter en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación, aun cuando se exijan en previsión de posibles infracciones.²⁸⁶

Las restricciones en materia de cobro de derechos no limitan la facultad para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, ni la de otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia; pero con las salvedades ya señaladas no puede exigirse cobro alguno por el ejercicio de estas facultades.²⁸⁷

Las entidades pueden no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la declaratoria de la Secretaría de Hacienda en el sentido de que no tienen establecido o han dejado en suspenso el cobro de los derechos a que se ha hecho referencia —y que por lo tanto están coordinadas en esta materia— se publica en el periódico oficial de la respectiva entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁸⁸ Si posteriormente en la legislación de

²⁸⁴ *Ibidem*, artículo 10-A, fracción 1, incisos f) y g), y fracción III, según reformas publicadas en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁸⁵ *Ibidem*, artículo 10-A, párrafo que sigue a la fracción IV.

²⁸⁶ *Ibidem*, artículo 10-A, último y penúltimo párrafos, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁸⁷ *Ibidem*, artículo 10-A, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1993.

²⁸⁸ *Ibidem*, artículo 10-B, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

alguna de ellas o en las de sus municipios se establecieran cobros en contravención a los principios mencionados, dicha dependencia hará notar a la entidad infractora la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo sin que la situación sea aclarada, la mencionada autoridad emitirá la declaratoria de que la entidad en cuestión deja de estar coordinada en materia de derechos, y la declaratoria empieza a regir a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. En caso de que el estado esté inconforme con esta declaratoria, puede impugnarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸⁹

C. Transferencias

La transferencia de recursos es el mecanismo por medio del cual se trasladan fondos del presupuesto federal a los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales. En un federalismo cooperativo, los vínculos que asocian a la colectividad federal con las comunidades federadas dan origen a un proceso continuo de celebración de pactos que confiere homogeneidad al desempeño de sus atribuciones y obligaciones. En ese sentido, la participación en los impuestos federales es un instrumento de coordinación y colaboración entre la Federación y sus partes constitutivas.

Por lo que respecta a los subsidios, éstos son por una parte herramientas de integración federal que permiten la realización conjunta de tareas públicas de interés común para contribuir a crear las condiciones necesarias para una prestación básica homogénea de los servicios elementales en todo el territorio nacional, y por la otra son mecanismos del gobierno nacional para estimular la adopción de sus políticas, y su ejecución por ambos niveles de gobierno.

a. Participación en impuestos federales

La recaudación federal participable es la diferencia entre lo obtenido por la Federación por todos sus impuestos —así como por los derechos sobre minería y extracción de petróleo—, y el monto de las devoluciones que respecto a los mismos impuestos haya efectuado.²⁹⁰

²⁸⁹ *Ibidem*, artículos 10-B y 12, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁹⁰ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo segundo.

No forman parte de ella los gravámenes que la Federación distribuye directamente entre los municipios, que hasta 1993 fueron los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y del 2% en las demás exportaciones, así como los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos. Tomando en consideración los problemas ocasionados por la fluctuación en los precios del petróleo, así como las adecuaciones exigidas por el Tratado de Libre Comercio, la participación otorgada por la Federación a los municipios fue desligada de los mencionados tributos, y éstos sustituidos por los rendimientos de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.²⁹¹

Tampoco se incluyen en la recaudación federal participable los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa respecto de este tributo,²⁹² los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;²⁹³ la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios relativo a tabacos labrados, así como a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas en el que directamente participan las entidades;²⁹⁴ el impuesto sobre automóviles nuevos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa al respecto;²⁹⁵ el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% en los ingresos por obtención de premios gravados por el impuesto sobre la renta;²⁹⁶ ni la parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes²⁹⁷ que a partir del 1o. de enero de 2000 ha-

²⁹¹ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reformas publicadas en los *DOF*, 3 de diciembre de 1993, y del 29 de diciembre de 1993.

²⁹² *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

²⁹³ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁹⁴ *Ibidem*, artículos 2o., párrafo cuarto y 3o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁹⁵ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

²⁹⁶ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo tercero, según reforma publicada el 30 de diciembre de 1996. Los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta a que se hace referencia son el 130 y el 158.

²⁹⁷ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo tercero, y artículo 3o.-B, según reforma publicada el 29 de diciembre de 1997. Los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los que se hace referencia son los que abarcan del 119-M al 119-O.

yan sido incorporados al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

a') Participación directa sobre ingresos federales
a los municipios

Desde antes de que existiera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya concedía la Federación directamente a los municipios participaciones sobre algunos de sus ingresos, y ha seguido haciéndolo una vez constituido aquél, por lo que esas percepciones no entran a formar parte de la recaudación participable que da origen tanto al Fondo General de Participaciones como al Fondo de Fomento Municipal.

a'') Actos de verificación

Con independencia de las participaciones que les corresponden en los fondos, los municipios de los estados y el Distrito Federal participan desde 1998 en la recaudación obtenida de las personas que como resultado de actos de verificación de sus autoridades se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes²⁹⁸ como pequeños contribuyentes en el régimen de actividades empresariales establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.²⁹⁹ Originalmente el porcentaje de participación fue de 70%, y a partir de 2000 es de 80%. Los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación de los municipios para realizar dichos actos, la forma y términos de realizarlos respecto a los contribuyentes sin registro, así como la manera para coadyuvar en la detección y fiscalización de los contribuyentes que tributen en este régimen, los establece la Federación.³⁰⁰

Esta participación se distribuye directamente a los municipios con base en el impuesto recaudado de los contribuyentes domiciliados en su territorio, y se liquida en el mes siguiente al del pago de dicho gravamen³⁰¹ mientras continúen tributando en dicho régimen, y asentados en su jurisdicción. Los municipios pueden convenir la colaboración administrativa

²⁹⁸ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

²⁹⁹ Artículos 119-M a 119-O en 2000-2005, pp. 137-140.

³⁰⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3o.-B.

³⁰¹ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

con los gobiernos de los estados a los que pertenecen,³⁰² en cuyo caso corresponderá a los municipios el 75% de lo recaudado, el 10% al estado, y a la Federación el 15%.

b'') Participación a los municipios a través de los cuales se efectúa el comercio exterior

Para mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y portuarias a través de las cuales se realizaba el comercio exterior, se crearon en 1934 las juntas federales de mejoras materiales, que tuvieron a su cargo la realización de obras y la prestación de servicios en esas poblaciones, y para financiarlas se crearon los impuestos adicionales de 2% sobre la exportación y de 3% sobre importación. Al ser liquidados dichos organismos en 1978, la participación de hasta el 95% que de esos tributos percibían pasó directamente a los municipios en los que se localizaban las aduanas, práctica que se conservó al constituirse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al suprimirse en 1987 en la Ley Aduanera el impuesto adicional sobre la tarifa general de importaciones se restituyeron a los municipios los fondos de los que se les privaba con el 95% del 2.8% del impuesto general de importación. Desde ese año y hasta 1993 este porcentaje junto con el 2% adicional sobre el impuesto general a la exportación estuvieron destinados específicamente a ser entregados —independientemente de la localización de las aduanas en las que se realizaban los trámites administrativos— a los municipios fronterizos o portuarios por los que se realizaba materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes o productos objeto de esas operaciones, ya que son los que sufren la congestión de los servicios, los efectos de la contaminación y el desgaste acelerado de sus vías de comunicación.

Estos porcentajes sobre los gravámenes a la importación y exportación fueron sustituidos desde 1996 por el 0.136% de la recaudación federal participable.³⁰³ Desde ese año se condiciona su entrega a los mencionados municipios a que la entidad federativa a la que dichas circunscripciones pertenecen tenga celebrado con la Federación un convenio en materia de

³⁰² *Ibidem*, artículo 3o.-B, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

³⁰³ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción I, párrafo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1993.

vigilancia y control para impedir la introducción ilegal al país de mercaderías de procedencia extranjera, en el que se prevean descuentos en la participación en caso de que en el territorio nacional se detecten artículos importados respecto a los cuales no se acredite su estancia legal.³⁰⁴

La distribución entre los municipios de ese porcentaje de la recaudación federal se realiza mediante la aplicación de un coeficiente que se determina para cada uno de ellos de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT = es el coeficiente de participación de los municipios colindantes *i* en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = es la suma de Bi.

i = es cada entidad.

$$Bi = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio *i* en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua en el municipio *i* en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua en el municipio *i* en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Por las mismas razones ya apuntadas al tratar la participación municipal sobre los impuestos al comercio exterior mencionados con anterioridad, desde 1987 el 3.17% del derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exportaban —excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos—, y en su caso del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados, estaba destinado a ser entregado a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los se realizaba materialmente la salida del país de dicho producto.³⁰⁵

³⁰⁴ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción I, párrafo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁰⁵ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción II, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1986.

Desde 1994 dicha participación se calcula sobre el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo. Al respecto, Petróleos Mexicanos remite mensualmente a la Secretaría de Hacienda la información correspondiente al monto de lo exportado a través de cada uno de los municipios en esta situación.³⁰⁶

c'') Participación a los municipios que colaboran
en la administración de derechos en la zona
federal marítimo-terrestre

Los estados, por conducto de sus municipios colindantes con el mar, asumieron desde el 1o. de enero de 1984 las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre.³⁰⁷ Aun cuando en 1990 y 1997 entraron en vigor nuevos convenios de colaboración administrativa, el anexo relativo a la zona federal marítimo-terrestre continuó en vigor.

En 1995 se estableció en la Ley Federal de Derechos,³⁰⁸ que los ingresos por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en esa zona podían ser destinados —si así se convenía expresamente— a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona, así como a la prestación de los servicios que se requirieran. En 1997 autorizó dicha ley la creación de fondos para cumplir con esos fines.³⁰⁹ En 1998 se hicieron en la misma ley las modificaciones necesarias para separar de manera expresa el derecho que por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles están obligados a pagar quienes usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marinas.³¹⁰

³⁰⁶ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción II, según reformas publicadas en los *DOF*, 3 de diciembre de 1993, y de 29 de diciembre de 1993.

³⁰⁷ Anexo 1, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el Otorgamiento de la Concesión por el Uso o Goce de Inmuebles de la Zona Federal Marítimo-terrestre, publicado en el *DOF*, 18 de mayo de 1984.

³⁰⁸ Ley Federal de Derechos, adición al artículo 232 autorizada por el Congreso en diciembre de 1994.

³⁰⁹ *Ibidem*, adición al artículo 232, autorizada por el Congreso en diciembre de 1996.

³¹⁰ *Ibidem*, modificación a los artículos 194-E, 232 a 234, y adición de los artículos 232-C y 232-D, ambas aprobadas por el Congreso en diciembre de 1997.

Los cambios en el marco legislativo en la materia hicieron necesario convenir en un nuevo acuerdo, que es el actual Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el Otorgamiento de Concesiones para el Uso o Goce de las Playas, la Zona Federal Marítimo-Terrestre, Terrenos Ganados al Mar o Cualquier Otro Depósito que se forme con Aguas Marítimas, y por el Uso, Goce o Aprovechamiento de Inmuebles Ubicados en Dicha Zona, firmado en los últimos meses de 1998, y en vigor desde 1999.

Como sus antecesoras,³¹¹ a cargo de estas funciones, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejerce en forma exclusiva la posesión y propiedad de la nación en las playas, la zona federal marítimo-terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas —atribuciones que también enumera el anexo vigente—, así como la de otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, y reconocer derechos sobre estos bienes.³¹² Para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de dichos bienes de dominio público se consideran sus características y vocaciones de uso, en congruencia con los programas que al efecto elabore dicha autoridad.³¹³

La Secretaría de Hacienda ha tenido siempre las facultades de planeación, normatividad y evaluación de la administración de los ingresos de referencia —a las que el anexo que se analiza sumó la de programación—, lo mismo que la de ejercer en cualquier momento separada, o conjuntamente con el estado, las atribuciones objeto de este anexo. El estado, por su parte, mantiene el poder de ejercer directamente las facultades a que se refiere el documento que se analiza, condicionado por éste a que así lo acuerde expresamente con sus municipios. En ninguno de estos casos sufrirá el municipio perjuicio en la percepción de los incentivos que le tocan, con excepción de las relativas a los gastos de ejecución y a las multas impuestas por el estado, que corresponderán íntegramente a éste.³¹⁴ Esta salvedad fue introducida en el anexo vigente.

³¹¹ Originalmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y entre 1992 y 1994 la Secretaría de Desarrollo Social. Los recintos portuarios y las instalaciones y obras portuarias están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

³¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis, fracciones VIII y XXXIX.

³¹³ Anexo núm. 1, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula quinta.

³¹⁴ *Ibidem*, cláusula tercera.

Conforme al anexo vigente, los municipios siguen ejerciendo las mismas funciones³¹⁵ previstas en el anterior. La distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno por concepto de derechos y recargos³¹⁶ es la misma desde 1985: 80% para el municipio, 10% para el estado y 10% para Federación —originalmente fue 40%, 10%, y 50%, respectivamente—. Siguen correspondiendo a los municipios el 100% de las multas que impongan en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como la indemnización consistente en el 20% del valor de los cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales que habiendo sido presentados en tiempo no hubieran sido pagados.³¹⁷ Y respecto a los gastos de ejecución, de los que el 100% correspondía a los municipios, actualmente les toca el 80% y el resto es para la Secretaría de Hacienda.

El anexo en vigor establece que si algún municipio entera al gobierno estatal o a la Secretaría de Hacienda ingresos inferiores a la cantidad que a uno u otro les corresponde, o los ingresos reportados son menores a los realmente percibidos, previo dictamen del Comité Técnico³¹⁸ deberá entregar actualizados y con recargos los derechos omitidos, y el estado asumirá las funciones operativas a que se refiere este anexo. En este caso tocará al estado el 72% de lo recaudado en el municipio por los conceptos a los que alude el citado documento, así como el 80% de los gastos de ejecución y el 100% de las multas que imponga; a su subdivisión política le corresponderá el 18% de los derechos y sus recargos, y el remanente será para la mencionada secretaría. Pero los recursos de que se trata serán aplicados en la circunscripción territorial del municipio en cuestión.³¹⁹

Los ingresos obtenidos del cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles en las playas, la zona federal marítimo-terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, pueden destinarse total o parcialmente —cuando expresamente lo convengan los tres niveles de gobierno— a la vigilancia, administración,

³¹⁵ *Ibidem*, cláusula segunda.

³¹⁶ *Ibidem*, cláusula sexta.

³¹⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 21, párrafo séptimo.

³¹⁸ Integrado por un representante de cada una de estas dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el estado y el municipio, y presidio por el representante del estado, cláusula duodécima.

³¹⁹ Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula cuarta.

mantenimiento, preservación y limpieza de dicha zona, así como a la prestación de los servicios que la misma zona requiera.³²⁰

Los tres niveles de gobierno convienen en establecer las bases para la creación y administración de un fondo derivado de esas percepciones —con excepción de los gastos de ejecución, de las multas impuestas por el municipio y en su caso el estado, y de la indemnización por los cheques presentados en tiempo y no pagados— cuyos recursos, y si los hubiere sus rendimientos, tendrán dentro de la circunscripción territorial del municipio como destino específico las actividades mencionadas en el párrafo anterior, y en ningún caso podrán ser aplicados a otros fines.³²¹ El estado, el municipio —o ambos— aportan al fondo una cantidad equivalente al 20% sobre las multicitadas percepciones, y la Secretaría de Hacienda contribuye por ejercicio fiscal³²² con una cantidad equivalente a la mitad del monto entregado por dichas jurisdicciones, sin exceder del porcentaje que le corresponde a dicha dependencia sobre los derechos efectivamente pagados y que hubieran quedado firmes.³²³

b') Distribución de las participaciones calculadas sobre la recaudación federal participable y repartidas a través de fondos

Las participaciones continúan repartiéndose a partir de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

a'') Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones se constituye desde 1996³²⁴ con el 20% de la recaudación federal participable que obtiene la Federación en un ejercicio, lo que representa un crecimiento de 8% en términos reales en relación con el 18.51% vigente desde 1991.

Previa comprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que las autoridades locales se ajustan estrictamente a las con-

³²⁰ Ley Federal de Derechos, artículo 232-C, último párrafo, y Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula séptima.

³²¹ *Ibidem*, cláusula novena.

³²² *Ibidem*, cláusula decimosexta.

³²³ *Ibidem*, cláusula décima.

³²⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

diciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se adiciona a favor sólo de las entidades coordinadas en materia de derechos y sus municipios —sin considerar la parte que correspondería a las que no lo hubieran hecho— con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Este porcentaje se distribuye entre ellas conforme al coeficiente efectivo que de dicho Fondo les corresponda en el mismo ejercicio. Asimismo, se incrementa el Fondo con el porcentaje que en la recaudación federal participable de cada ejercicio representen los ingresos por concepto de contribuciones locales o municipales que las entidades hubieran convenido en derogar o dejar en suspenso.³²⁵

También se adiciona al Fondo un monto equivalente al 80% del impuesto cobrado en 1989 por las entidades federativas a los contribuyentes del impuesto sobre la renta sujetos a bases especiales de tributación,³²⁶ actualizado desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Tomando en consideración los cambios de precios ocurridos en el país en ese lapso, se aplica a las cantidades que deben ser puestas al día el factor de actualización, que se obtiene al dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes que antecede al más reciente del periodo, entre ese mismo índice, pero del mes anterior al más antiguo de dicho periodo.³²⁷ La cantidad que resulte se divide entre doce, y se distribuye mensualmente entre las entidades en la proporción que represente la recaudación de ese impuesto en cada entidad, respecto al 80% de la recaudación por ese concepto en 1989.

Adicionalmente, las entidades participan en los accesorios de las contribuciones³²⁸ que forman parte de la recaudación federal participable señalados en los convenios respectivos.

³²⁵ *Ibidem*, párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 3 diciembre de 1993.

³²⁶ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990. Dadas las especiales circunstancias con que operan las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, desde 1968 y hasta 1989 se sujetaron a *bases especiales de tributación* conforme a las cuales determinaban su ingreso gravable de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda. Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos para 1968, artículo 5o., transitorio.

³²⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 17-A, primer párrafo.

³²⁸ Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, y la indemnización a que da lugar un cheque recibido por las autoridades fiscales que presentado en tiempo no sea pa-

La distribución del Fondo General de Participaciones se hace de la siguiente manera: un 45.17% mediante la aplicación del coeficiente de participación determinado conforme a la fórmula algebraica prevista por la ley que se comenta; otro 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate³²⁹ —según la última información oficial dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática año con año en el año que se publique—³³⁰ y el 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que obtenga cada entidad, que son el resultado de la suma de las participaciones a que se ha hecho referencia en este mismo párrafo.³³¹

La fórmula algebraica mencionada, vigente desde 1991,³³² es la siguiente:

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = suma de B^i
 i = cada entidad federativa

$$B^i = \frac{CP_{t-1}^i \cdot IA_{t-1}^i}{IA_{t-2}^i}$$

CP_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

gadol, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Código Fiscal de la Federación, artículo 2o., último párrafo.

³²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracciones I y II. Estos porcentajes fueron aplicables desde 1994. Durante 1991, 1992 y 1993 fueron, respectivamente, 18.05% y 72.29%, 27.10% y 63.24%, y 36.15% y 54.19, conforme al artículo séptimo transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de Carácter Fiscal.

³³⁰ Según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1991. Anteriormente y desde 1991 decía “al iniciarse el ejercicio”.

³³¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracciones I, II y III.

³³² *Ibidem*, artículo 3o., según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

b'') Fondo de Fomento Municipal

Este fondo tiene su origen en la participación que sobre el impuesto a la exportación de petróleo recibían directamente de la Federación los municipios a través de los cuales se realizaba la salida al extranjero de dicho producto.

Como la salida del petróleo al extranjero se efectuaba sólo por el puerto de Coatzacoalcos, al municipio en el que éste está situado le correspondió en 1980 el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto a las exportaciones de ese hidrocarburo, gas natural y sus derivados, a la que se hizo referencia con anterioridad, que en ese entonces era de 1%. Dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en una sola población, la Cámara de Diputados decidió que de la participación del 95% de este impuesto correspondiera el 10% a la localidad en cuestión y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que en diciembre de 1980 se creó el Fondo de Fomento Municipal.

Dicho fondo debió integrarse con el 90% del impuesto adicional a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; pero la aplicación de ese porcentaje se pospuso dos veces: la primera hasta 1983 —destinando al fondo el 50% en 1981, y el 70% en 1982—, y la segunda hasta 1985 —constituyendo el Fondo con el 50% en 1982 y con el 70% en 1983 y 1984—. En 1982 el impuesto adicional del que se viene tratando se elevó a 3%, sujetándose una tercera parte —1%— a esos porcentajes, y canalizando las dos terceras partes —2%— íntegramente al fondo, pero estas últimas lo incrementaban sólo para beneficio de los municipios pertenecientes a estados coordinados en materia de derechos. En 1983 el gravamen de referencia fue sustituido por el derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exporten, que se sujetó a las mismas condiciones que el impuesto adicional reemplazado.

El desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a desvincular el fondo de la exportación de este producto y a integrarlo desde 1987 con el 0.42% de la cantidad obtenida por la Federación de sus ingresos totales anuales —de su recaudación participable, conforme a las reformas de 1990— tanto por concepto de impuestos como de los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinarios sobre éstos. De este porcentaje, el 30% constituía el Fondo para ser

distribuido entre todos los municipios del país, y el 70% lo incrementaba sólo para beneficio de los municipios que forman parte de estados coordinados en materia de derechos.³³³

En 1994 el porcentaje de la recaudación participable se estableció en el 1%, del cual el 0.56% se dividía en la forma señalada en el párrafo anterior —30% y 70%—, haciendo la aclaración de que la parte relativa a los municipios de los estados coordinados en materia de derechos sólo sería entregada a los que se ajustaran estrictamente a lo dispuesto por la propia Ley de Coordinación³³⁴ respecto a abstenerse de mantener en vigor los derechos estatales y municipales en ella enumerados, a los que se ha hecho referencia con anterioridad.³³⁵ El 0.44% restante correspondía sólo a los municipios de las entidades federativas coordinadas en materia de derechos, y se distribuía —en los términos del procedimiento determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— conforme a los resultados de su participación en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano.³³⁶

Las entidades contaron con un plazo de cuatro meses a partir de que entró en vigor dicha disposición para proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales —previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— un programa de reordenamiento de comercio urbano en el ámbito de su competencia y jurisdicción, por lo que a partir de julio de 1994 la propia Secretaría y las entidades federativas —por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— debieron revisar periódicamente los resultados de dichos programas, y determinar en consecuencia la procedencia del otorgamiento de la participación adicional.³³⁷

En 1996 desapareció la referencia al mencionado programa, y desde entonces del 1% de la recaudación federal participable se destina el 16.8% a formar el Fondo de Fomento Municipal, y el 83.2% a incrementarlo en beneficio sólo de los municipios de los estados coordinados en

³³³ *Ibidem*, artículo 2o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³³⁴ *Ibidem*, artículo 10-A, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

³³⁵ En el inciso b) del apartado B de la fracción I del artículo tercero de este libro, y en el apartado B de este capítulo.

³³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.-A, fracción III, inciso b), según reforma publicada en el *DOF*, del 3 de diciembre de 1993.

³³⁷ *Ibidem*, artículo tercero transitorio, según reformas publicadas en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

materia de derechos que cumplan estrictamente con lo previsto por la Ley de Coordinación en esa materia.³³⁸

Este fondo se distribuye conforme a la siguiente fórmula:³³⁹

$$CE_t^i = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = suma de A^i

i = cada entidad

$$A^i = \frac{CE_{t-1}^i \cdot IPDA_{t-1}^i}{IPDA_{t-2}^i}$$

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua en la entidad i en el año inmediato anterior para el que efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua en la entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

c'') Impuestos asignables

Para determinar la fórmula individual con la que cada entidad compare el Fondo General de Participaciones, se le adscribe la cobranza obtenida respecto a gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con certeza a su territorio.³⁴⁰ Los impuestos asignables a los que se hace mención en las fórmulas de distribución de los fondos son actualmente y desde 1991, los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos.³⁴¹ Durante 1996 la

³³⁸ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción III, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³³⁹ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción III, según reforma publicada el 26 de diciembre de 1990.

³⁴⁰ Véase ingresos participables e ingresos asignables en el apartado I, 3 y B, de la segunda parte del capítulo tercero de este libro.

³⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3o., según reformas publicadas en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990, y en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

referencia fue al impuesto local sobre automóviles nuevos, que debió entrar en vigor en 1997,³⁴² cosa que no sucedió, por las causas señaladas al tratar la cesión total de recaudación.

d'') Pago de las participaciones

Desde 1990 el Fondo General de Participaciones se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hace un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior,³⁴³ y en igual forma se actuaba respecto al Fondo de Fomento Municipal. A partir de 1996 aclara la ley que así se procede respecto de las participaciones que del Fondo de Fomento Municipal reciben los municipios, de las que se otorgan a los municipios colindantes con las fronteras y litorales del país, y de las percibidas respecto a la recaudación obtenida del impuesto especial sobre producción y servicios relativa a tabacos labrados, cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.³⁴⁴ Con anterioridad este artículo hacía referencia sólo al Fondo de Fomento Municipal.

Las participaciones son cubiertas en efectivo —no en obra— sin condicionamiento alguno, y no pueden ser objeto de deducciones,³⁴⁵ ya que son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o sus municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de ellas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.³⁴⁶

Desde 2000 la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate,³⁴⁷ el calendario de entrega, el porcentaje y el monto estimados que recibirá cada entidad tanto del fondo general como del de fomento municipal en cada ejercicio fiscal. A esos datos se aña-

³⁴² *Ibidem*, artículo 3o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁴³ *Ibidem*, artículo 7o., según reforma publicada en el *DOF*, 28 de diciembre de 1989.

³⁴⁴ *Ibidem*, artículo 7o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁴⁵ *Ibidem*, artículo 6o., último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1983.

³⁴⁶ *Ibidem*, artículo 9o., párrafo primero, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

³⁴⁷ *Ibidem*, artículo 3o., penúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

dieron en 2004 el de las fórmulas empleadas para calcular los montos, y el de las variables utilizadas para determinar los porcentajes.³⁴⁸

Hasta 2000 las entidades debían publicar cuando menos una vez al año en su periódico oficial y en uno de los periódicos locales de mayor circulación las participaciones que habrían de corresponder durante un año a sus municipios.³⁴⁹ Desde 2001, quince días después de que la Secretaría de Hacienda cumpla con la obligación señalada en el párrafo anterior, los gobiernos de las entidades deben a su vez publicar en el periódico oficial de su jurisdicción los mismos datos a los que se ha hecho referencia, respecto de las cantidades que ellas van a entregar a sus municipios o demarcaciones territoriales por concepto de participaciones en los ingresos federales percibidos. Asimismo, deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas, y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* la lista de las entidades que omitan cumplir con esta disposición.³⁵⁰ Desde 2004 también las entidades tienen la obligación de publicar las fórmulas empleadas para calcular los montos de las participaciones que entreguen a sus municipios, y el de las variables utilizadas para determinar los porcentajes para hacerlo.³⁵¹

Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere, así como de los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa, las entidades, los municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago que se hubieran efectuado respecto de los créditos fiscales derivados de la aplicación de las leyes sobre ingresos federales.³⁵² La Federación debe informar a las partes beneficiadas, por conducto de la Secretaría de Hacienda, el comportamiento de las participaciones.

En ausencia de la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes de participación, todas las participaciones que se computan empleando fórmulas algebraicas —sea de los fondos general y de fomento muni-

³⁴⁸ *Ibidem*, artículo 3o., penúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁴⁹ *Ibidem*, artículo 6o., último párrafo, según reforma publicada el 30 de diciembre de 1983.

³⁵⁰ *Ibidem*, artículo 6o., según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

³⁵¹ *Ibidem*, artículo 6o., según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁵² *Ibidem*, artículo 8o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

cial, como las que se entregan directamente por la Federación a los municipios— se calculan provisionalmente durante los primeros meses de cada ejercicio —desde 1996 se aclara que durante los primeros cinco meses—,³⁵³ de acuerdo con los coeficientes utilizados en el ejercicio inmediato anterior.

La determinación de las participaciones que corresponden a la recaudación obtenida en el año anterior, y la aplicación de las cantidades con que se hubieran afectado provisionalmente los fondos, desde 2000 debe hacerla la Federación a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la presentación de la cuenta pública de ese mismo ejercicio para que sea revisada por la Cámara de Diputados, y debe asimismo formular de inmediato las liquidaciones que procedan.³⁵⁴

En los informes sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda entrega trimestralmente a la Cámara de Diputados incluye tanto la evolución de la recaudación federal participable como el importe de las participaciones que en ese lapso hubiera entregado de cada fondo a las entidades, y en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.³⁵⁵

Vigilar la creación e incremento de los fondos de participación y su distribución entre las entidades, así como supervisar las liquidaciones anuales que respecto a ellos formule la Secretaría de Hacienda es responsabilidad de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y asimismo lo es la de inspeccionar la determinación, liquidación y pago de las participaciones que la Secretaría de Hacienda y los gobiernos de las entidades³⁵⁶ deben efectuar a los municipios. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, y a los gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas necesarias para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es facultad de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.³⁵⁷

³⁵³ *Ibidem*, artículo 7o., último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁵⁴ *Ibidem*, artículo 7o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

³⁵⁵ *Ibidem*, artículo 3o., último párrafo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

³⁵⁶ *Ibidem*, artículo 21, fracción IV, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000, para cambiar el término “estados” por el de “entidades”.

³⁵⁷ *Ibidem*, artículo 19, fracción IV, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000, para cambiar el término “estados” por el de “entidades”.

e'') Compensación

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permanece inalterado el principio de que la compensación entre las obligaciones que las entidades y los municipios tienen con la Federación, y las participaciones federales a las que tienen derecho, sólo procede cuando existe acuerdo entre las partes interesadas o la propia Ley de Coordinación la autoriza. Al concepto de participaciones se añadió en 1996 el de incentivos.³⁵⁸

Asimismo, se precisó desde 1982 que las participaciones no están sujetas al régimen de inembargabilidad, inafectabilidad e irretenibilidad cuando sea necesario efectuar compensaciones como consecuencia de ajustes en las participaciones,³⁵⁹ salvedad que en 1991 se amplió a los descuentos originados en el incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.³⁶⁰

f'') Reserva de contingencia

Para garantizar que el crecimiento de las participaciones sea igual al de la recaudación federal participable, se apoya a las entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcanza el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. Con este propósito se crea una reserva de contingencia,³⁶¹ consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. Hasta 1995 se entregó el 50% cuatrimestralmente y el 50% al final del ejercicio; a partir de 1996 el 90% se distribuye mensualmente, y el 10% restante al cierre del ejercicio.³⁶²

Su distribución se inicia por la entidad que tenga el coeficiente de participación menor —el cociente que resulta de dividir entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate, las efectivamente

³⁵⁸ *Ibidem*, artículo 9o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, del 15 de diciembre de 1995.

³⁵⁹ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

³⁶⁰ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990. La reforma publicada en el *DOF*, del 28 de diciembre de 1989 se refería a “sanciones por no cumplir las metas pactadas”.

³⁶¹ *Ibidem*, artículo 4o., según adición publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³⁶² *Ibidem*, artículo 4o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

percibidas por cada entidad—, y continúa hasta agotarse hacia la que tenga el coeficiente de participación mayor. Los municipios participan del monto de la reserva que el estado que integran reciba, con una cantidad cuando menos equivalente a la proporción que en el total de participaciones de la entidad represente el conjunto de participaciones de los municipios, sin considerar las que reciben directamente de la Federación.

g'') Reserva de compensación

Junto con la anterior se crea una reserva de compensación³⁶³ para resarcir a las entidades federativas que sean perjudicadas por el cambio en la fórmula de participación. Desde 1994 se integra con el remanente del 1% de la recaudación federal participable con que se incrementa el Fondo General de Participaciones en beneficio de las entidades coordinadas en materia de derechos, y con la porción del 1% de la recaudación federal participable que con el mismo propósito incrementa el Fondo de Fomento Municipal.³⁶⁴ Originalmente el mencionado porcentaje fue de 0.5%.

Para cuantificar el menoscabo de la entidad federativa de que se trate, se resta su participación efectiva en el año para el que se hace el cálculo, de la que le hubiera correspondido conforme a las disposiciones vigentes al 31 de diciembre de 1990. La distribución se hace hasta agotar la reserva, empezando por la entidad menos dañada, hacia la que lo sea más, y se aplica anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

b. Estímulos por la realización de actividades de administración fiscal por cuenta de la Federación

Los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el gobierno federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda—, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades,³⁶⁵ o las de los municipios cuando así se pacte expresamente.³⁶⁶

³⁶³ *Ibidem*, artículo 4o., según adición publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³⁶⁴ *Ibidem*, artículo 4o., según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 13, párrafo primero, según el texto original publicado en el *DOF*, 27 de diciembre de 1978.

³⁶⁶ *Ibidem*, artículo 13, párrafo primero, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1980.

En el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios citados, desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las autoridades de las entidades se consideran como autoridades federales; a partir de 1981 se consideran con esa misma calidad también las autoridades municipales, por lo que contra los actos que unas y otras realizan de conformidad con lo previsto en la ley que se comenta proceden los recursos y medios de defensa que establecen las leyes federales; pero la Secretaría de Hacienda conserva la facultad de establecer los criterios generales tanto de interpretación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa como de su aplicación.³⁶⁷

En dichos convenios se especifican los ingresos fiscales cuya administración se delega, las facultades que respecto a ellos corresponde ejercer a las entidades, y las limitaciones de las mismas; en ellos se determinan asimismo las percepciones que han de recibir las entidades o sus municipios por las actividades que realicen. Dichos convenios se publican en el periódico oficial de la entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*, y surten sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.³⁶⁸

A medida que el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas en la operación de los convenios de colaboración administrativa ha incrementado su experiencia y su capacidad administrativa, ha ido siendo necesaria la celebración de nuevos convenios de colaboración en los que se incluyen nuevas facultades y responsabilidades, o la modificación y adición de los existentes a través de anexos en los que se les delegan nuevas facultades.

El motivo de los cambios en los convenios de colaboración administrativa ha sido reorientar y fortalecer la acción de las entidades para superar las deficiencias originadas por la administración de gravámenes de alcance nacional que tienen una estructura compleja con múltiples interrelaciones, mejorar su administración para aumentar su recaudación, y como consecuencia incrementar las participaciones de los estados y de sus municipios.³⁶⁹

Dentro de la estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades, las entidades federativas realizan de forma programada labores específicas de determinación de los impuestos omitidos y de sus accesorios —incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución—; exigen la garantía del interés fiscal y hacen su seguimiento; resuelven en los

³⁶⁷ *Ibidem*, artículo 14, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1980.

³⁶⁸ *Ibidem*, artículo 13, párrafos primero, segundo y cuarto.

³⁶⁹ Miguel Calzado, María Jesús de, “Coordinación fiscal”, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 169-171.

términos del Código Fiscal de la Federación los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por los propios estados, y en el caso de que sus resoluciones den lugar a un juicio intervienen en éste asumiendo la defensa de las mismas.

Por el ejercicio de las acciones delegadas en los respectivos convenios, las entidades federativas perciben como incentivos diversas contraprestaciones. Tanto los incentivos por la realización de las tareas convenidas como los descuentos específicos por no alcanzar las metas pactadas con la Federación respecto a la administración de los impuestos federales coordinados están registradas en anexos específicos. Las deudas estatales derivadas de éstos son objeto de compensación, y no están sujetas a lo dispuesto en la propia ley en cuanto a la prohibición de afectar las participaciones a fines específicos, retenerlas, o embargarlas.³⁷⁰

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según se establezca en los mencionados acuerdos, la recaudación de los ingresos federales puede hacerse por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda o por las oficinas autorizadas por las entidades. Los ingresos federales que sean cobrados por las entidades deben ser concentrados directamente en dicha secretaría, rindiendo cuenta pormenorizada de la recaudación. Por su parte, esta dependencia federal, poniendo a disposición de las entidades la información correspondiente, hace también directamente el pago de las cantidades que a éstas les correspondan en el Fondo General de Participaciones. Cuando exista el acuerdo de ambas partes puede establecerse un procedimiento permanente de compensación.³⁷¹

La falta de entero en los plazos establecidos en los convenios da lugar a que las cantidades —a cargo de la Federación o de la entidad federativa, según se trate— se actualicen por inflación, y a que se causen intereses con la tasa de recargos que anualmente establece el Congreso de la Unión para los casos en que se autoriza que las contribuciones sean pagadas a plazos.³⁷²

La Federación o las entidades pueden dar por terminados parcial o totalmente los convenios de coordinación en materia de administración de

³⁷⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafos primero y cuarto, según reformas publicadas respectivamente en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990, y en el del 15 de diciembre de 1995.

³⁷¹ *Ibidem*, artículo 15, párrafos primero y segundo, según texto original de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *DOF*, 27 de diciembre de 1978.

³⁷² *Ibidem*, artículo 15, párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 28 de diciembre de 1989.

ingresos federales, decisión que debe ser publicada en los mismos términos que la celebración de dichos acuerdos, y surte efectos en el mismo plazo.³⁷³

c. Subsidios

Se consideran subsidios los recursos federales asignados a las entidades para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, o como apoyos económicos, sujetos en uno y otro caso a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.³⁷⁴

Como parte de la cooperación de la Federación con los gobiernos estatales y municipales en relación con la planeación nacional de desarrollo, y con objeto de fortalecer el federalismo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y con la Ley de Planeación la Federación les hace entrega de recursos cuya transferencia está regulada por el decreto de Presupuesto de Egresos, que prevé un proceso de reasignación de funciones y responsabilidades hasta ese momento realizadas y cumplidas por la Federación. Dicho procedimiento se lleva a cabo entre los gobiernos federal y estatales a través de la celebración de convenios, en los que se procura que las acciones previstas en dichos acuerdos sean congruentes con el desarrollo nacional.

Cuando los subsidios son previstos en la Ley de Coordinación —que tiene vigencia en tanto no sea derogada por un acto del Poder Legislativo— son de carácter permanente; cuando son estipulados por el decreto de presupuesto, que es un acto del Ejecutivo con vigencia en el ejercicio para el que se decreta, están en vigor durante ese mismo periodo.

En los programas donde concurren recursos de las dependencias y entidades federales, con fondos de las entidades federativas, a estas últimas no puede condicionárseles el monto ni el ejercicio de aquéllos a la aportación de medios locales cuando ésta no se apegue a los presupuestos y disposiciones de las misma, para lo cual debe existir una coordinación oportuna a modo de que las entidades federativas puedan presupuestar la parte que les corresponde oportunamente.³⁷⁵

³⁷³ *Ibidem*, artículo 13, párrafo tercero, según el texto original publicado el 27 de diciembre de 1978.

³⁷⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, artículo 16, párrafo segundo, y 67, párrafos primero y segundo; y Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, artículo 2o., fracción XXXV, y artículo 50.

³⁷⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 54.

La transferencia de recursos a las entidades federativas, tanto si es realizada por las dependencias y las entidades del Ejecutivo federal como si es efectuada por la Cámara de Diputados, sólo puede ser canalizada a través de las tesorerías de dichas jurisdicciones.³⁷⁶

Previamente a la entrega de recursos públicos federales a través de cualquiera de los tres tipos de subsidios: para ejecutar programas locales sostenidos con las aportaciones para las entidades federativas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, para cumplir programas federales en los que concurren recursos de dependencias federales con los de las entidades federativas, así como para realizar funciones federales descentralizadas costeadas con transferencias a las entidades federativas con cargo a los presupuestos de las dependencias federales, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de la Función Pública— debe acordar con las dependencias locales a cargo de la función de contraloría, el establecimiento de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como los mecanismos de supervisión y control para la comprobación de su ejercicio por parte de dichas secretarías.³⁷⁷

Señalando el monto y destino por entidad federativa, la Secretaría de Hacienda en su informe trimestral debe reportar el importe de los recursos de gasto programable descentralizado, datos que deben ser divulgados en su página electrónica de Internet.³⁷⁸

Como el ejercicio de los recursos públicos federales por parte de las entidades federativas debe comprobarse en términos de las disposiciones aplicables, las dependencias federales deben acordar con ellas la obligación de entregarles la relación de los gastos efectuados con base en los respectivos documentos comprobatorios del gasto.³⁷⁹

En caso de que no se observe lo previsto en el decreto de presupuestos federal y en las demás disposiciones legales aplicables, las dependencias federales pueden suspender o cancelar la ministración de recursos federales a las entidades federativas, lo que deben informar de inmediato tanto a la Secretaría de la Función Pública como a la Auditoría Superior de la Federación.³⁸⁰

³⁷⁶ *Ibidem*, artículo 55, párrafo final.

³⁷⁷ *Ibidem*, artículo 54, párrafo tercero.

³⁷⁸ *Ibidem*, artículo 54, párrafo sexto.

³⁷⁹ *Ibidem*, artículo 54, párrafo segundo.

³⁸⁰ *Ibidem*, artículo 54, párrafo cuarto.

A los cinco días hábiles contados a partir de que se le notifique la suspensión o cancelación de la ministración de recursos, la Auditoría Superior de la Federación debe informarlo a la Cámara de Diputados, señalando la entidad federativa en cuestión, los motivos de la suspensión o cancelación, y las recomendaciones pertinentes. Estas últimas deben ser comunicadas también al órgano técnico de fiscalización de la legislatura de dicha entidad.³⁸¹

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación tienen a su cargo la vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones.³⁸²

a') Subsidios previstos por la Ley de Coordinación Fiscal

El citado ordenamiento prevé la transferencia de fondos de la Federación a los estados y a sus subdivisiones políticas en dos circunstancias: para la realización de obras en los municipios en los que existen puentes de peaje administrados por dicha autoridad, y para apoyar a las entidades y a municipios en el cumplimiento de diversas atribuciones que han sido reasignadas a las administraciones locales.

a'') Puentes de peaje

Desde 1992, donde existen puentes de peaje³⁸³ operados por la Federación,³⁸⁴ puede ésta convenir con los estados y los municipios a través de la Secretaría de Hacienda, en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes, o en su caso —desde 1996—, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ninguna circunstancia pueda ser destinado a gasto corriente.³⁸⁵ Desde 2003 aclara la ley que se estudia que dichas

³⁸¹ *Ibidem*, artículo 54, párrafo sexto.

³⁸² *Ibidem*, artículo 54, último párrafo.

³⁸³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A, adicionado según publicación en el *DOF*, 20 de julio de 1992

³⁸⁴ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según aclaración publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003. Esta disposición no se aplica a los puentes administrados por el Fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo para el Rescate Carretero.

³⁸⁵ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada el 15 de diciembre de 1995.

obras de infraestructura o gasto de inversión deben tener impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje.³⁸⁶

Originalmente los fondos eran constituidos por aportaciones iguales, sin que el monto de la que correspondía a la Federación pudiera exceder del 10% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente de peaje del que se tratara.³⁸⁷ En 1996 se estableció que la aportación estatal o municipal a los fondos —o la de ambos, si así lo acordaban—³⁸⁸ sería de un 20% de la suma que aportara la Federación, sin que ésta excediera de un 25% del monto total de los ingresos brutos obtenidos por la operación del puente de peaje de que se tratara,³⁸⁹ y que la aportación federal se distribuiría por partes iguales entre el estado y el municipio correspondiente, debiendo el estado destinar este recurso al mismo fin en cualquiera de los municipios de la entidad,³⁹⁰ disposición que desapareció en 2004, para señalar que deben destinarse a obras de infraestructura o gasto de inversión de impacto regional directamente en la zona donde se realice el cobro de peaje, y que el 50% de la aportación federal correspondería al estado, y el 50% a los municipios.³⁹¹ Cabe hacer mención que entre julio de 2003 y diciembre de 2003 la ley se refería a puentes internacionales de peaje operados por la Federación, y la aportación de ésta no podía exceder del 50% del monto total de los ingresos obtenidos por dicha operación.

Desde 2003, para estimular a los municipios a financiar adecuadamente sus propios gastos con los recursos obtenidos de realizar una eficiente recaudación del impuesto predial, se condiciona el derecho de esas jurisdicciones a participar en dichos fondos a que acrediten un nivel recaudatorio de al menos 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio³⁹² —entre julio y

³⁸⁶ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁸⁷ *Ibidem*, artículo 9o.-A, adicionado en 1992, *DOF*, 20 de julio de 1992.

³⁸⁸ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁸⁹ El aforo vehicular de los puentes está sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, según reforma al artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁹¹ LCF, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹² Artículo único del decreto por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

diciembre de 2003 la ley que se comenta hacía referencia no a la recaudación potencial, sino a la base gravable total de su impuesto predial.

Dado el caso de que algún municipio no cumpla con este requisito, puede convenir con la Federación un acuerdo de mejora recaudatoria de su hacienda pública para tener derecho a solicitar la creación de dicho fondo en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad. Si una vez firmado el convenio el nivel recaudatorio se encuentre por debajo del 50% establecido, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio; y si en el momento de firmar nuevamente dicho pacto el municipio se encuentra en este supuesto, dicho acuerdo quedará sin refrendo hasta el próximo ejercicio fiscal, si es que dicha jurisdicción cumple con el nivel recaudatorio exigido.

Estos convenios han podido celebrarse a partir del 1o. de enero de 2004, tomando como base la recaudación del impuesto predial correspondiente al año inmediato anterior a la firma de ese acuerdo.³⁹³ Con fundamento en la disposición vigente hasta el 14 de julio de 2003, durante ese ejercicio la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda, continuó efectuando las aportaciones que le correspondían de conformidad con los convenios celebrados con los estados y municipios.

b'') Apoyos para el cumplimiento de las atribuciones reasignadas a las administraciones locales

En la Ley de Coordinación Fiscal³⁹⁴ se establece la transferencia de recursos federales a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso de los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se señala en cada uno de los fondos previstos por el citado ordenamiento.³⁹⁵ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportacio-

³⁹³ Ley de Coordinación Fiscal, artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el que se reforma el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹⁴ *Ibidem*, capítulo V; adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

³⁹⁵ Estas transferencias están consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 en el capítulo II "De los ramos generales para el desarrollo regional", del título tercero, "Del federalismo y desarrollo regional", artículo 56. El gasto está previsto en el ramo general 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

nes para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.³⁹⁶

a'') Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Por lo que respecta a los tres primeros fondos,³⁹⁷ con cargo a las aportaciones del que corresponda, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos complementarios que los apoyan en el ejercicio de las atribuciones que se les asignan respectivamente en la Ley General de Educación,³⁹⁸ la Ley General de Salud,³⁹⁹ y los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de los servicios determinados en dichos acuerdos.

En estos tres casos el monto del fondo de aportaciones se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los elementos señalados para cada uno en la ley que se comenta,⁴⁰⁰ y tratándose de los recursos para servicios de salud, la distribución se hace conforme a la fórmula algebraica prevista en el mencionado ordenamiento.⁴⁰¹ En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del fondo y su distribución responden a fórmulas que consideran las prioridades específicas y las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.⁴⁰²

³⁹⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25.

³⁹⁷ *Ibidem*, artículos 26, 29 y 42, adicionado éste según publicación en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

³⁹⁸ Ley General de Educación, artículos 13 y 16.

³⁹⁹ Ley General de Salud, artículos 3o., 13 y 16.

⁴⁰⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 27, 30 y 43.

⁴⁰¹ *Ibidem*, artículo 31.

⁴⁰² *Ibidem*, artículo 43, fracción III, según adición publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

b'') Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El monto de este Fondo⁴⁰³ se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente —sólo para efectos de referencia— al 2.5% de la recaudación federal participable, según la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto con base en lo que al respecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del mencionado porcentaje sobre la recaudación federal participable el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Las aportaciones federales deben destinarse exclusivamente a beneficiar directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema mediante el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en 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. Desde 1999⁴⁰⁴ la ley específica que las actividades mencionadas corresponden al nivel municipal, y aclara que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal debe destinarse a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal.

Desde ese mismo año se autoriza la aplicación de un monto equivalente hasta un 3% de los recursos transferidos por medio de este fondo⁴⁰⁵ a gastos indirectos: preparación de proyectos, así como supervisión y asesoría técnica respecto de las mencionadas obras. Esto opera además de la autorización que existe desde la creación del fondo para que los municipios dispongan de hasta un 2% del total de los recursos que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional, que debe ser convenido por los tres niveles de gobierno, actuando la Secretaría de Desarrollo Social a nombre del Ejecutivo Federal.⁴⁰⁶

Al menos el 25% de los recursos asignados a este Fondo pueden ser destinados —con la aprobación del cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable— a actividades productivas del sector pri-

⁴⁰³ *Ibidem*, artículo 32.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, artículo 33, párrafo primero, incisos a) y b), según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, artículo 33, párrafo tercero

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículo 33, párrafo segundo.

mario —agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura, acuicultura, pesca—, por lo que pueden destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias, y pueden combinarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.⁴⁰⁷

Las administraciones estatales y municipales deben hacer saber a su ciudadanía la cuantía de las sumas recibidas de los fondos, así como las obras y acciones que con ellas van a realizar, especificando el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; y al término del ejercicio, los resultados alcanzados. Deben también promover la participación de las comunidades beneficiarias en cuanto al destino de los recursos, su aplicación y vigilancia, así como respecto a la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realicen. Deben asimismo proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización de los fondos les sea requerida, solicitud que tratándose de los municipios debe ser hecha a través del estado del que formen parte. Estados y municipios deben procurar desde 1999, que las obras realizadas sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, e impulsen el desarrollo sustentable.⁴⁰⁸

El Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— distribuye entre los estados el fondo de que se trata, considerando criterios de pobreza extrema conforme a la fórmula algebraica y procedimientos determinados en la ley que se comenta. El Ejecutivo Federal, para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, publica en el *Diario Oficial de la Federación* por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social las normas establecidas para necesidades básicas y valores empleadas para el cálculo de la fórmula, y estima los porcentajes de participación porcentual que se asignan a cada estado. De este modo la distribución del fondo se realiza de acuerdo con la proporción que a cada estado corresponde en el índice global de pobreza extrema. Desde 2000 dicha publicación se hace en el mes de octubre de cada año.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, artículo 12, párrafo segundo.

⁴⁰⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, artículo 34, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

A su vez, los estados reparten entre sus municipios los recursos así recibidos empleando una fórmula igual a la utilizada para dividir el fondo entre ellos, enfatizando su carácter redistributivo a modo de beneficiar a las circunscripciones en las que la gravedad de la pobreza extrema sea mayor. Para ello deben tomar como base la información estadística más reciente que sobre las variables de rezago social tenga publicada el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dentro de los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, para apoyarlos en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publica en el *Diario Oficial de la Federación* las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado.

Con base en esos lineamientos, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calculan las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios, y a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable las publican en sus respectivos órganos oficiales de difusión, junto con la fórmula empleada y su respectiva metodología, justificando cada elemento.⁴¹⁰

El fondo de que se trata se entera mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados por conducto de la Federación, y a los municipios a través de los estados, de manera ágil y directa y sin más limitaciones ni restricciones —incluyendo las de carácter administrativo— que las correspondientes a verificar que se destinan a los fines ya mencionados.⁴¹¹ Desde 1999 los estados deben entregar a sus subdivisiones políticas los recursos que les corresponden siguiendo el mismo calendario de enteros y condiciones que la Federación cumple respecto a los ellos, calendario que desde 2000 debe además ser comunicado a los gobiernos municipales por el gobierno del estado, que debe publicarlo en su respectivo órgano de difusión oficial a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal.⁴¹²

⁴¹⁰ *Ibidem*, artículo 35, penúltimo párrafo.

⁴¹¹ *Ibidem*, artículo 32, penúltimo párrafo.

⁴¹² *Ibidem*, artículo 35, último párrafo, de acuerdo con las modificaciones publicadas en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998, y 31 de diciembre de 1999.

c'') Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento
de los Municipios y de las Demarcaciones
Territoriales del Distrito Federal

Este Fondo fue creado en 1998 como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal. Durante los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 se omitió en la ley la mención al Distrito Federal, que por lo tanto no participó del Fondo, al que fue reintegrado en 2001.⁴¹³ El porcentaje de la recaudación federal participable que lo constituye fue originalmente de 2.5%; durante los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 en los que el Distrito Federal no participó de este Fondo, el porcentaje fue de 2.35% y se distribuyó sólo entre los estados,⁴¹⁴ y desde 2001 es de 2.35%⁴¹⁵ por lo que toca a los municipios, y de 0.2123% por lo que respecta a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Este Fondo⁴¹⁶ se determina, administra y ejerce en la misma forma que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y todo el procedimiento debe desarrollarse de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones —incluyendo las de carácter administrativo— que las que corresponden a los fines perseguidos al constituir este fondo.⁴¹⁷

A través de la Secretaría de Hacienda y por conducto de los estados de los cuales forman parte —y del gobierno del Distrito Federal en su caso—, el Ejecutivo Federal distribuye mensualmente este fondo por partes iguales entre los municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad —sólo que en el caso de las demarcaciones del Distrito Federal el 75% se distribuye atendiendo al factor de población residente, y el 25% restante al factor de población flotante—. ⁴¹⁸ Conforme al calendario de enteros en que los reciban de la Federación —mismo que deben hacer del conocimiento de esas circunscripciones y publicarlo a más tardar el 31 de enero en el respectivo órgano de difu-

⁴¹³ *Ibidem*, artículo 36, según adición publicada el 31 de diciembre de 1997, y modificaciones publicadas respectivamente en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998, y 31 de diciembre de 2000.

⁴¹⁴ *Ibidem*, artículo 36, según texto publicado en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997, y sus reformas publicadas en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998 y 31 de diciembre de 2000.

⁴¹⁵ *Ibidem*, artículo 36.

⁴¹⁶ *Ibidem*, artículo 36, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴¹⁷ *Ibidem*, artículo 36, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴¹⁸ *Ibidem*, artículo 38, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

sión oficial—,⁴¹⁹ siguiendo ese mismo criterio,⁴²⁰ los estados, a su vez, entregan a sus subdivisiones políticas los recursos que les correspondan para que lo destinen exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas directamente con los servicios de seguridad pública.⁴²¹

d'') Fondo de Aportaciones Múltiples

Este Fondo se crea de la misma manera que los dos precedentes, sólo que el porcentaje de la recaudación federal participable es en este caso de 0.814, y se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos recibidos por este concepto deben canalizarse exclusivamente a proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en situación de desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de educación universitaria en los niveles básico y superior.⁴²²

e'') Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Este Fondo,⁴²³ creado en 1999, se constituye con cargo a los recursos federales que anualmente se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública⁴²⁴ ante la Secretaría de Hacienda. En dicho decreto se hace la distribución de los recursos entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública que el Consejo Nacional de Seguridad Pública haya aprobado.

La entrega de las aportaciones a las entidades federativas y al Distrito Federal la hace el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda,

⁴¹⁹ *Ibidem*, artículo 35, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁰ *Ibidem*, artículo 38.

⁴²¹ *Ibidem*, artículo 37.

⁴²² *Ibidem*, artículos 39-41.

⁴²³ *Ibidem*, artículos 44 y 45, según adición publicada el 31 de diciembre de 1998.

⁴²⁴ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF* del 10 de febrero de 2005. Hasta esa fecha fue atribución de la Secretaría de Gobernación.

con base en los criterios⁴²⁵ que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública considerando el número de habitantes de cada entidad, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas, y desde 2000 con las variables utilizadas en el cálculo para la distribución, así como el resultado de su aplicación que corresponde a la asignación por cada entidad, debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate,⁴²⁶ plazo que originalmente fue hasta el 28 de febrero. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben firmarse en un término que no exceda de sesenta días contados a partir de la mencionada publicación.⁴²⁷

Las actividades que con este Fondo se promueven son exclusivamente las relativas al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la seguridad pública; a complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, de peritos, de policías judiciales o sus equivalentes en las procuradurías de justicia de las entidades, y de policías preventivos o de custodia en los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de esos mismos servidores públicos; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública —a la que en 2000 se sumó el servicio telefónico nacional de emergencia—; y a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación. A éstas se añadió en 2000 el seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del ministerio público, los policías judiciales o su equivalente, los peritos de las procuradurías de justicia de las entidades —y desde 2000 los policías

⁴²⁵ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁶ *Ibidem*, artículo 44, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁷ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de agosto de 2004.

preventivos y de custodia—, tienen el carácter de no regularizables⁴²⁸ para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes. Las responsabilidades laborales que deriven de dichos recursos están a cargo de los gobiernos de las entidades.

Dichos recursos —que en 1999 se aplicaron de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios emitidos o suscritos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro del marco de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública— desde 2000 se aplican conforme a los programas locales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con el citado ordenamiento.⁴²⁹ Los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática, y el servicio telefónico nacional de emergencia del Sistema Nacional de Información, son materia de anexos específicos entre la Federación y las entidades. Éstas proporcionan al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.

f'') Régimen aplicable a las cuotas recibidas de los fondos de aportaciones federales

El monto de las aportaciones federales y el de sus accesorios recibido por las entidades federativas —y en su caso sus municipios— con cargo a los mencionados fondos, conforme al decreto por el que se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo relativo a estos apoyos era administrado y ejercido por los respectivos gobiernos conforme a la legislación que les fuera aplicable,⁴³⁰ desde 1999 se aclara en el texto que se comenta que lo es de acuerdo con sus propias leyes, y que por lo tanto debe ser registrado como ingreso propio destinado específicamente a los fines enumerados en las disposiciones relativas a cada uno de ellos.⁴³¹ Esas aporta-

⁴²⁸ El presupuesto regularizable de servicios personales está constituido por las erogaciones con cargo al presupuesto que implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, artículo 2o. fracción XXI.

⁴²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 45, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

⁴³⁰ *Ibidem*, artículo 42, segundo párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

⁴³¹ *Ibidem*, artículo 46, párrafos primero y segundo, de acuerdo con las reformas publicadas en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

ciones y sus accesorios son inembargables, y bajo ninguna circunstancia pueden ser gravadas, afectadas en garantía ni aplicadas a fines distintos de los expresamente señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuando se crearon dichos fondos, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal en que hubieran incurrido las autoridades locales y municipales exclusivamente por el empleo de esos recursos para fines distintos de aquellos para los que fueron distribuidos eran hechas efectivas en los términos de la legislación federal.⁴³² Desde 1999 se aclara que en ese caso lo son en los términos de dicha legislación por autoridades federales, y que en las demás circunstancias las sanciones son aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.⁴³³

A partir de 1999 se aclara también que desde el inicio del proceso de presupuestación, y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades destinatarias, el control y supervisión del manejo de los recursos corresponde a la Secretaría de la Función Pública,⁴³⁴ en tanto que una vez recibidos por las entidades y sus subdivisiones políticas, y hasta su erogación total, el control y supervisión corresponde a las autoridades de esos gobiernos. Cuando en el ejercicio de dichas funciones, las mencionadas autoridades tengan conocimiento de que las aportaciones han sido aplicadas a fines distintos de los señalados en la ley que se comenta, deben hacerlo saber a dicha secretaría.⁴³⁵

Para constatar la correcta aplicación de los recursos recibidos, y para fincar las responsabilidades administrativas procedentes, desde que los fondos fueron creados han sido las autoridades de control y supervisión del gasto en cada entidad federativa las responsables de ejercer vigilancia directa sobre ellos.⁴³⁶ A partir de 1999 se hace mención expresa en la ley de que la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades y de

⁴³² *Ibidem*, artículo 42, último párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

⁴³³ *Ibidem*, artículo 46, último párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁴ Anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expiden y reforman entre otras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *DOF*, 10 de abril de 2003.

⁴³⁵ *Ibidem*, artículo 46, fracciones I, II y IV, párrafo segundo, según adición publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁶ *Ibidem*, artículo 42, párrafo 2o., según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

sus municipios la efectúan los congresos locales conforme a sus propias leyes; pero cuando el órgano superior de control de dichas legislaturas detecta una desviación de los recursos en cuestión, debe hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación.⁴³⁷

Al fiscalizar la Cuenta Pública federal, la Auditoría Superior de la Federación verifica que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se ha venido haciendo referencia.⁴³⁸

En ningún caso las atribuciones de supervisión y vigilancia de que se ha venido tratando pueden implicar limitaciones o restricciones de cualquier índole en la administración y ejercicio de los mencionados fondos.⁴³⁹

b') Subsidios previstos sólo en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Además de los subsidios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal —que están comprendidos en el presupuesto en el ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios—, están los incluidos en el ramo general 39, que se otorgan dentro del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas, y los que se conceden a las entidades y al Distrito Federal por ejecutar acciones previstas en los programas de las distintas dependencias del gobierno federal.⁴⁴⁰

El suministro de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública están previstos en el presupuesto lo autoriza el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda. Los subsidios cuyos beneficiarios son los gobiernos de las entidades federativas —y en su caso los de los municipios— se consideran devengados a partir de la entrega de los recursos a dichos órdenes de gobierno; en tanto que los subsidios cuyos beneficiarios son personas físicas o morales se consideran devengados hasta que son

⁴³⁷ *Ibidem*, artículo 46, fracciones III y IV, párrafo segundo, según adición publicada el 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁸ *Ibidem*, artículo 46, fracción IV, y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en vigor desde el 30 de diciembre de 2000, artículos 33 a 35. Hasta esta fecha esa actividad fue responsabilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, conforme al artículo 3o., de su ley orgánica.

⁴³⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 46, fracción II, segundo párrafo.

⁴⁴⁰ Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción I, y fracción III.

identificados dichos beneficiarios, y los recursos puestos a su disposición para el cobro correspondiente.⁴⁴¹

Los titulares de las dependencias y entidades con cargo a cuyos presupuestos se autoriza la entrega de subsidios y transferencias son responsables —en el ámbito de sus respectivas competencias— de que se otorguen y ejerzan conforme a lo establecido en el presupuesto y en las demás disposiciones aplicables. En los instrumentos jurídicos a través de los cuales se canalizan los subsidios debe quedar establecida la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados, y aquellos que al cierre del ejercicio no se hubieran devengado.⁴⁴² Ni las dependencias y entidades del Ejecutivo federal ni la Cámara de Diputados pueden transferir recursos a las entidades federativas si no es a través de las tesorerías de los gobiernos estatales.⁴⁴³

Para impedir consideraciones subjetivas respecto a la concesión de los subsidios y no dejar al arbitrio de ninguna autoridad la decisión de otorgarlos o de abstenerse de hacerlo, tanto la determinación de sus montos como los plazos de distribución y el sistema para hacerlo obedecen a procedimientos sometidos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y puntualidad.⁴⁴⁴

a”) Subsidios distribuidos con cargo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, creado para apuntalar los presupuestos de las entidades federativas y promover a través de ellos el desarrollo de las distintas regiones que integran, deben destinarse⁴⁴⁵ a la modernización de los sistemas de recaudación locales, al desarrollo de mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable, especialmente renovando los catastros

⁴⁴¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 52, párrafos primero y cuarto. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 49, párrafos primero, cuarto y quinto, y artículo 50.

⁴⁴² *Ibidem*, artículo 52, párrafos segundo y tercero. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 49, párrafo tercero.

⁴⁴³ Presupuesto de Egresos 2004, artículo 11, fracción III, último párrafo. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, último párrafo.

⁴⁴⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 53. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 50.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, artículo 57, encabezado, fracciones II, IV, V y VI, y párrafo final.

con objeto de actualizar los valores de los predios y hacer más eficiente la recaudación de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmueble, así como al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre de 2004; pueden asimismo realizar otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite su impacto favorable en la firmeza de las finanzas públicas locales.

Deben emplearse asimismo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las entidades federativas —especialmente las reservas actuariales—; para sostener los proyectos de investigación científica y de desarrollo tecnológico locales, y para mejorar y ampliar los sistemas de protección civil en las entidades federativas.⁴⁴⁶

Cuando menos el 50% de los recursos de que se trata deben canalizarse a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la misma infraestructura, así como a la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas, y a la inversión en infraestructura hidroagrícola. Y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2005 puede destinarse para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.⁴⁴⁷

Salvo en los casos previstos expresamente en los párrafos anteriores, los recursos provenientes del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas no pueden destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.⁴⁴⁸

b”) Descentralización y reasignación de recursos federales

Con el propósito de descentralizar funciones, transferir responsabilidades —y en su caso recursos humanos y materiales— y reasignar los recursos correspondientes a sus propios programas, las dependencias y entidades federales pueden, con cargo a sus presupuestos y a través de convenios de coordinación, transferir recursos presupuestarios a la entidades federativas.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ *Ibidem*, artículo 57, fracciones III, VII y VIII.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, artículo 57, fracción I.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, artículo 57, párrafo final.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, encabezado del artículo 58.

Con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, al negociar los convenios deben tomarse en cuenta las preferencias de las entidades federativas, y asimismo analizar si las metas buscadas pueden alcanzarse mejor transfiriendo total o parcialmente las responsabilidades a cargo del gobierno federal o sus entidades por medio de modificaciones legales.⁴⁵⁰

Al gestionar dichos pactos debe asegurarse un trato equitativo entre las partes, y lo mismo que los anexos respectivos deben formalizarse —excepto cuando durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez— a más tardar durante el primer cuatrimestre del ejercicio fiscal, para facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas, y promover una calendarización eficiente en la ministración de los recursos.⁴⁵¹

Dichos documentos deben incluir criterios que aseguren la transparencia tanto en la distribución y aplicación de los recursos como en la comprobación de su erogación, así como los plazos y calendarios de entrega de los fondos que atendiendo a las necesidades de las entidades federativas, y de acuerdo con la disponibilidad de haberes que el Presupuesto de Egresos aprobado establezca, garanticen la aplicación oportuna de los mismos. La ministración del dinero debe ser oportuna y respetar dichos calendarios.⁴⁵²

Sin comprometer medios económicos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas, deben especificarse las fuentes de ingreso o facultades de recaudación con las que cuentan para completar el numerario transferido, así como tomar las medidas necesarias y establecer los mecanismos precisos para afrontar posibles contingencias en los programas y proyectos reasignados.⁴⁵³

En el caso de que haya recursos públicos federales que no pierden su naturaleza de tales al ser traspasados, deben ser depositados en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de la vigilancia y comprobación de su ejercicio. La Auditoría Superior de la Federación, al efecto, acuerda con sus homólogas locales las reglas y procedimientos para supervisar el ejercicio de los fondos así cedidos. Para la fiscalización de los recursos federales transferidos mediante convenios de reasignación, y de aquellos que no pierden su carácter federal, debe destinarse el equivalente al uno al millar de los mismos recursos.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ *Ibidem*, artículo 58, fracciones V y VII.

⁴⁵¹ *Ibidem*, artículo 58, fracción I.

⁴⁵² *Ibidem*, artículo 58, fracciones II y III.

⁴⁵³ *Ibidem*, artículo 58, fracciones IV, VI y VIII.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, artículo 58, fracciones IX, X y XI.

Los convenios de reasignación, que deben contener criterios que aseguren la transparencia en su distribución, aplicación y comprobación, son celebrados por el Ejecutivo Federal por conducto de los titulares de las dependencias que reasignan los recursos presupuestarios —o los de las entidades y el de la respectiva dependencia coordinadora de sector— con apego al convenio modelo que señalen la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, y con la autorización presupuestaria de aquélla.⁴⁵⁵

Los caudales transferidos por las dependencias o entidades federales a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de los objetivos previstos en sus respectivos programas no pierden su carácter federal, por lo que su erogación debe ser comprobada en los términos de las disposiciones federales aplicables, para lo cual debe quedar consignado en dichos convenios el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública emiten los lineamientos necesarios para asegurar un ejercicio transparente, ágil y eficiente del numerario así cedido. Las guías para su supervisión y auditoría son señaladas por la Auditoría Superior de la Federación a las áreas de fiscalización de los congresos de los estados.⁴⁵⁶

Los convenios —y en su caso las modificaciones a éstos— deben ser publicados por las dependencias y entidades en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los quince días hábiles posteriores a su formalización. Conforme a las disposiciones aplicables y considerando la racionalización del gasto público, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y con apoyo de las dependencias correspondientes, informa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el proyecto de descentralización de los programas, así como el de los recursos contemplados en el rubro de delegaciones a las entidades federativas.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ *Ibidem*, artículo 58, párrafos segundo y tercero.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, encabezado del artículo 59.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, artículo 59, penúltimo párrafo, y artículo 60.

c'') Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios

Los acuerdos a los que se ha hecho referencia, mediante los cuales se transmiten responsabilidades y recursos del gobierno federal a sus homólogos locales, son los convenios de coordinación y reasignación de recursos presupuestarios.

Previo dictamen de suficiencia presupuestaria emitido por la Secretaría de Hacienda, las dependencias y entidades de la administración pública federal pueden, conforme a ellos, reasignar recursos con cargo a su presupuesto autorizado. El Ejecutivo Federal, por conducto de los titulares de las dependencias y entidades paraestatales que hagan la reasignación —y en su caso, de la dependencia que coordine su sector— celebra con los gobiernos de las entidades federativas convenios de reasignación de recursos, que deben apegarse al convenio modelo que hubieran preparado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.⁴⁵⁸

Los citados convenios tienen por objeto coordinar en la materia de que se trate, la participación del Ejecutivo Federal y el de la entidad federativa para transferir a ésta responsabilidades, determinar la aplicación que se dará a los recursos, acordar los compromisos que sobre el particular asumen cada uno de ellos, así como los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio.⁴⁵⁹ Los recursos reasignados deben registrarse conforme a la naturaleza del gasto —de capital o corriente—, y destinarse en forma exclusiva a la adquisición de los bienes y servicios que para los fines convenidos se requieran, sin traspasarlos en ningún caso a otros conceptos. Los recursos federales deben ser aplicados en los términos y plazos que se prevén en los anexos —donde debe especificarse la partida de la que provienen—, y ser administrados únicamente en la cuenta específica señalada para esos efectos, sin hacer traspasos a ninguna otra.⁴⁶⁰

Los recursos reasignados no pierden su carácter federal, por lo que la documentación comprobatoria del gasto debe cumplir los requisitos fisca-

⁴⁵⁸ Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios celebrado por la Secretaría de Seguridad Pública y el Gobierno del Distrito Federal, puntos 2 y 3 de los antecedentes.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, cláusula primera.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, cláusulas cuarta y sexta, fracciones I y III.

les establecidos en las disposiciones federales aplicables, y en cuanto a las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que se efectúen con los mencionados recursos, deben observarse las disposiciones federales aplicables de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Por lo tanto, el gobierno de la entidad federativa debe comprometerse a recabar la documentación comprobatoria de las erogaciones; a realizar los registros correspondientes en la contabilidad y en la cuenta de la hacienda pública de la entidad conforme sean devengados y ejercidos los recursos; y en corresponsabilidad con la dependencia ejecutora local a dar cumplimiento a las demás disposiciones federales aplicables a la administración de dichos recursos.⁴⁶¹

También validada por la dependencia o entidad paraestatal federal que hubiera efectuado la reasignación, el gobierno local —por conducto de su secretaría de finanzas— debe entregar a la Secretaría de Hacienda la relación detallada de las erogaciones elaborada por la instancia ejecutora, y mantener en custodia la documentación original comprobatoria del gasto hasta que le sea requerida.⁴⁶²

Asimismo, en coordinación con la dependencia federal que hubiera efectuado la reasignación, se compromete a evaluar el avance en el cumplimiento de las metas e indicadores previstos, así como el impacto de las acciones realizadas; a proporcionar la información y documentación que en relación con los recursos reasignados requieran los órganos de control y fiscalización federales y estatales facultados para ejercer esas funciones, y a permitirles las visitas de inspección que en ejercicio de sus respectivas atribuciones lleven a cabo.⁴⁶³

Por otra parte, en la fecha establecida debe presentar directamente a la Secretaría de la Función Pública, y por conducto de la dependencia que hubiera efectuado la reasignación a la Secretaría de Hacienda, el cierre del ejercicio de las operaciones realizadas, las conciliaciones bancarias y el detalle de los recursos ejercidos. Los saldos disponibles en la cuenta bancaria específica —incluyendo los rendimientos financieros generados— que no se encuentren devengados en la fecha establecida en el convenio deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ *Ibidem*, cláusula sexta, fracciones III, IV y X.

⁴⁶² *Ibidem*, cláusula sexta, fracción IV.

⁴⁶³ *Ibidem*, cláusula sexta, fracciones VII, VII y IX.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, cláusula decimosegunda.

Sin perjuicio de las acciones de control, vigilancia y evaluación de los recursos federales que en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realice el gobierno de la entidad, corresponde ejercer esas mismas funciones a la dependencia que hubiera efectuado la reasignación, a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de la Función Pública —la cual puede en cualquier momento verificar el cumplimiento de los compromisos a cargo del gobierno local—, y a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y demás disposiciones aplicables.⁴⁶⁵

Previa opinión de la Secretaría de Hacienda, o por recomendación de ésta o de la Secretaría de la Función Pública, o de ambas, y habiendo escuchado al gobierno local, la dependencia que hubiera efectuado la reasignación puede suspender la radicación de recursos al gobierno local cuando se determine que esos recursos se han destinado a fines distintos de los previstos, o que no se cumplió con las obligaciones contraídas.⁴⁶⁶

D. Endeudamiento

La obligación fundamental de cualquier administración es satisfacer las necesidades de su población; pero la necesidad de mantener su hacienda pública saneada le impide programar gastos en exceso de lo que está previsto que va a percibir, y esto la constriñe a abstenerse de proyectar acciones que no puede costear. La forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que el gasto se apoye —tanto como sea posible— en impuestos y derechos recaudados por sus propias autoridades, o recaudados por una jurisdicción ajena y percibidos como participaciones; en recursos provenientes de la colaboración ciudadana⁴⁶⁷ a través de aportaciones para obras públicas por cooperación destinadas a la creación de infraestructura para la prestación de servicios públicos, y en los rendimientos de las empresas públicas prestadoras de servicios o productoras de bienes. De ser estos ingresos insuficientes, pueden complementarse con transferencias otorgadas con el carácter de subsidios por gobiernos ajenos.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, cláusula novena.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, cláusula decimoprimer.

⁴⁶⁷ Zarzosa Escobedo, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 47, junio de 1994, pp. 9 y 16.

Una vez agotadas las ya mencionadas formas ordinarias de obtener ingresos —y si las obras son impostergables— puede recurrirse al endeudamiento, que es una forma extraordinaria de financiamiento a la que debe acudir con muchas precauciones, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social al hacer posible emprender proyectos que con los ingresos ordinarios son irrealizables, fuera de control por una mala planeación o una mala administración puede producir consecuencias muy lesivas en la economía de la entidad endeudada.

Atendiendo a su aspecto positivo, el endeudamiento es un medio de utilizar en el presente recursos futuros que se sabe fundadamente que se obtendrán a través de la imposición, como ocurre cuando la estructura fiscal opera correctamente. El crédito es una fuente sana de recursos cuando se recurre a él sólo para complementar los recursos ordinarios. En este caso es una forma de financiamiento que amplía la capacidad del gobierno para construir obras públicas y prestar servicios oportunamente sin acudir —suponiendo que en el sistema tributario se esté haciendo un uso eficiente de las fuentes de recaudación— a la imposición de nuevos gravámenes o a aumentar las tasas de los ya existentes. Así entendido el endeudamiento, permite movilizar al momento sumas que de otro modo se reunirían sólo a lo largo de varios años, anticipando recursos para satisfacer de forma inmediata necesidades cuya solución de otra forma tendría que ser aplazada en espera de fondos.⁴⁶⁸

Sin embargo, si la recuperación de lo invertido es lenta o nula y se cae en el círculo vicioso del endeudamiento, sea porque la administración pública renuncia a ejercer su atribución de autofinanciarse, sea porque por falta de conciencia cívica la ciudadanía se niega a sufragar los servicios públicos que demanda, o porque se combinan ambas circunstancias, el endeudamiento afecta el equilibrio de las finanzas públicas, porque implica que se condena a un número indeterminado de generaciones futuras a pagar por él indefinidamente —dando cabida cada año en el presupuesto al pago de la amortización del principal y de los intereses correspondientes— desviando al servicio de la deuda recursos que de otro modo podrían emplearse para satisfacer necesidades de la población. Por estas razones, debe acudir con cautela al empréstito, y sólo después de haber agotado las posibilidades de obtener recursos de las fuentes ordinarias de financiamiento, de las que el crédito es un complemento, no un sucedáneo.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 12, 19 y 20.

Pero cuando las circunstancias lo hacen necesario, se cumplen las condiciones económicas, y se reúnen los requisitos legales para recurrir al empréstito; no hacerlo se traduce en deficiencias en la infraestructura socioeconómica y en la agudización de las carencias de servicios públicos.⁴⁶⁹ Para impedir esto existen organismos públicos descentralizados creados tanto para facilitar a las jurisdicciones subnacionales créditos para la realización de obras de inversión como para garantizar hasta por varias veces el monto del patrimonio de los gobiernos locales y así convertirlos en sujetos de crédito para el sistema bancario nacional.⁴⁷⁰ De éste la primera opción ha de ser la banca de desarrollo, que opera con intereses moderados, porque en su área fiduciaria cuenta con fondos creados específicamente para otorgar créditos con tasas preferenciales con el fin de promover y financiar obras y servicios públicos de interés social. Por último, pueden acudir a la banca comercial o a particulares, y sujetándose a la regulación federal sobre la materia, a la emisión de títulos valor.

a. Condiciones económicas para el endeudamiento local

Con la finalidad de resolver los problemas de créditos intrínsecamente sanos cuyo servicio se dificultaba por el alza de las tasas de interés, para sanear las finanzas locales, en abril de 1995 el gobierno federal puso en operación el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, para facilitar la reestructuración de sus créditos y su conversión a UDIs. Conforme a este programa, se ampliaron plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos, se reestructuró la deuda local en unidades de inversión,⁴⁷¹ y se otorgó por parte del gobierno federal un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de UDIs Fideicomiso. En 1996 finalizó el proceso

⁴⁶⁹ Santana Loza, Salvador, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm.47, junio de 1994, pp. 40 y 41.

⁴⁷⁰ Uribe Gómez, José Candelario, "La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 90, 1o. de octubre de 1994, pp. 78-86.

⁴⁷¹ Con el propósito de brindar un instrumento que contribuyera a mitigar los problemas que la inflación ocasionaba en los ahorradores y en los acreditados, conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de abril de 1995 se establecieron las obligaciones que podían denominarse en unidades de inversión. Éstas son unidades de cuenta de valor real constante, en las que pueden denominarse los títulos de crédito, pero no los cheques y en general los contratos mercantiles u otros actos de comercio. Su valor en pesos lo publica periódicamente el Banco de México en el *DOF*.

de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores, lo que abrió la posibilidad de otorgar préstamos directamente a los municipios sin contar con el aval solidario de los gobiernos estatales, lo que significa otorgarles crédito con base exclusivamente en el riesgo-municipio. A finales de ese mismo año se concedieron los primeros créditos con esta modalidad.⁴⁷²

Posteriormente, durante el primer semestre de 1997 la Secretaría de Hacienda y la Asociación de Banqueros de México, A. C., establecieron un acuerdo para favorecer a los estados y municipios que habían reestructurado así sus créditos—incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas—, lo que les dio la posibilidad de ampliar el plazo de la reestructura por hasta doce años adicionales, y de pagar una tasa más baja de interés si efectuaban un pago anticipado de un cierto porcentaje de su adeudo.⁴⁷³

El uso prudente del crédito público lo constituye en un elemento positivo para vigorizar las finanzas públicas y fomentar el progreso económico y social; pero no es un instrumento de desarrollo que pueda tomarse a la ligera, sino que debe mantenerse bajo control, porque si no se respetan los límites de la capacidad de endeudamiento puede ocasionar problemas de sobreendeudamiento que inhiben entonces el crecimiento económico.⁴⁷⁴

Para evitar este riesgo en las leyes de deuda pública se establecen límites para la contratación de empréstitos, sea que el congreso estatal los señale y defina anualmente como una cantidad hasta la que puede llegar el endeudamiento sin relacionarla con algún indicador, o que el tope se exprese como un porcentaje del presupuesto de egresos o de ingresos, lo que puede hacerse sin tomar en cuenta las obligaciones ya existentes, o considerando en dicho tanto por ciento la deuda en que va a incurrirse menos la amortización de los préstamos que se hubieran contratado con anterioridad.

⁴⁷² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *DOF*, 6 de agosto de 1997, pp. 23 y 24.

⁴⁷³ Informe anual del Banco de México, 1997, pp. 132-136.

⁴⁷⁴ Indetec, “Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm 114, 28 de febrero de 1999, p. 115.

b. Requisitos legales para el endeudamiento a nivel estatal y municipal

Para que pueda ser utilizada con éxito, la deuda pública local exige una buena planeación y supervisión estricta.⁴⁷⁵ Estados y municipios “sólo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales, ni contraer directa o indirectamente obligaciones o contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones; tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros ni pactar deudas que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”. De serles posible establecer relaciones crediticias internacionales, la multiplicidad de este tipo de operaciones sin control pondría en peligro la estabilidad económica del país.⁴⁷⁶ Los fondos provenientes del endeudamiento deben destinarse únicamente a inversiones públicas productivas, y contratar dichos financiamientos de acuerdo con las bases establecidas por las respectivas legislaturas.⁴⁷⁷ Esto les impone a los estados cortapisas en cuanto a la procedencia y el destino del crédito, y la exigencia de legislar sobre la materia.

A pesar de esto, y de que en las Constituciones locales⁴⁷⁸ están establecidas las atribuciones en materia de endeudamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como las de las autoridades municipales, para 1994 sólo once entidades federativas: Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz habían entendido el precepto de la carta magna en el sentido de que los congresos locales deben emitir cuerpos jurídicos exclusivos que reglamenten íntegramente los empréstitos u obligaciones contraídos por las entidades federativas y sus subdivisiones políticas. Paulatinamente fueron estableciéndose más leyes específicas sobre esta materia, y a principios de 2005 sólo Nuevo León y Tlaxcala carecen de ellas. Excepto en San Luis Potosí, donde existe una ley muni-

⁴⁷⁵ Uribe Gómez, José Candelario, “¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 46, marzo de 1994, pp. 38, 41 y 48.

⁴⁷⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 117 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II, p. 1194.

⁴⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

⁴⁷⁸ Uribe Gómez, José Candelario, “Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, pp. 93-96.

cial en la materia, un mismo ordenamiento prevé el endeudamiento del estado y el de sus subdivisiones políticas.

Pero independientemente de la existencia de leyes específicas, dispersos en varios ordenamientos se encuentran preceptos que regulan los empréstitos: leyes orgánicas de la administración pública, leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, leyes de hacienda, leyes de ingresos, códigos fiscales, y presupuestos de egresos. Sólo que en ausencia de normas particulares, cada vez que ha de contratarse un empréstito el Ejecutivo debe solicitar a la legislatura correspondiente la expedición de un decreto en el que se señalen las condiciones y se fijen los montos autorizados.

a') Preceptos establecidos en las leyes de deuda pública estatales⁴⁷⁹

Las bases y los requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y obligaciones a cargo de los estados y los municipios, así como de sus respectivas entidades gubernamentales: organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, y fideicomisos de los que alguna de las instituciones señaladas tenga el carácter de fideicomitente, están establecidas en sus leyes de deuda pública, en las que asimismo se regula el manejo de sus operaciones, y se establece lo relativo a su registro y control.⁴⁸⁰

Por deuda pública estatal se entiende la contraída por el gobierno del estado como responsable directo, o como deudor solidario de sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de los que alguna de esas instituciones sea fideicomitente;⁴⁸¹ y por deuda municipal la constituida por los créditos, empréstitos y obligaciones contraídos por los municipios como responsables directos, o como deudores solidarios de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de los que sea fideicomitente alguna de esas instituciones.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Cotejadas artículo por artículo no son análogas las leyes de cada uno de los estados, porque no existió una ley modelo a la que las entidades tuvieran que ajustarse; sin embargo, por estar regulando la misma materia, y sujetos a las mismas condiciones impuestas por la Constitución federal y la propia —que se ciñe a lo establecido por aquella—, esencialmente son similares.

⁴⁸⁰ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículo 1o.

⁴⁸¹ *Ibidem*, artículo 6o.

⁴⁸² *Ibidem*, artículo 7o.

Las operaciones de endeudamiento contratadas con el carácter de acreditados por el estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales y municipales y las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria tienen el carácter de créditos directos, y son créditos contingentes los derivados de operaciones del estado o de los municipios como avales o responsables solidarios de sus respectivas entidades gubernamentales, incluidos los fideicomisos.⁴⁸³

La deuda está constituida por las operaciones de financiamiento que deriven de la suscripción o emisión de títulos de crédito, de la adquisición de bienes y de la ejecución de obras o la prestación de servicios cuyo pago se pacte a plazos; por los pasivos contingentes relacionados con los actos antes mencionados, y por todas las operaciones de endeudamiento que comprendan obligaciones a plazos, así como por las obligaciones de exigibilidad contingente derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las multicitadas entidades gubernamentales.⁴⁸⁴ El servicio de la deuda está constituido por la amortización del capital, y por el pago de los intereses, las comisiones y los otros cargos que se hubieran convenido en las operaciones de crédito.⁴⁸⁵

Los recursos provenientes de créditos, empréstitos y obligaciones directas y contingentes contraídos en los términos de la Constitución federal⁴⁸⁶ y de la respectiva Constitución estatal sólo pueden destinarse a inversiones públicas productivas, debiendo considerarse como tales tanto las de carácter económico como las de carácter social, siempre que de manera directa o indirecta produzcan un incremento en sus ingresos,

⁴⁸³ *Ibidem*, artículo 8o.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, artículo 9o.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, artículo 5o.

⁴⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII. Los estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones ni con sociedades o particulares extranjeros; tampoco pueden adquirir obligaciones o contraer empréstitos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Ni ellos ni sus municipios —ni sus organismos descentralizados y empresas públicas— pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, sean contratados conforme a las bases que establezcan las respectivas legislaturas en una ley, y sean pactados por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En la Constitución de cada una de las entidades federativas hay un artículo en el mismo tenor.

quedando comprendidas con este carácter las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes, y prestación de servicios públicos.⁴⁸⁷

a'') Condiciones para el endeudamiento

Siempre que el estado y los municipios soliciten autorización del Congreso para la contratación de operaciones crediticias, deben acompañar su instancia de elementos de juicio o criterios que la sustenten.

Los créditos pretendidos por el estado deben destinarse prioritariamente a la ejecución de las acciones comprendidas en el plan estatal de desarrollo, en los programas a mediano plazo y en los programas operativos anuales de él derivados, y en el presupuesto de egresos del estado, así como a la realización de las acciones incluidas en el convenio estatal de desarrollo, en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado derivados de dicho plan. Por lo que respecta a los créditos solicitados por los municipios, éstos deben destinarse a la ejecución de las acciones contenidas en los planes municipales de desarrollo, en los programas operativos anuales de él derivados y en el presupuesto de egresos municipal, así como a la realización de las acciones incluidas en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado comprendidos en dichos planes. Y ya se trate del estado o de sus subdivisiones políticas al cumplimiento de las obligaciones conexas o relacionadas con las mencionadas operaciones.⁴⁸⁸

b'') Restricciones al endeudamiento

Previa autorización del correspondiente Congreso, los estados y los municipios pueden emitir bonos u otros títulos de deuda pagaderos sólo en moneda nacional, y dentro del territorio de la República mexicana, y colocarlos en los mercados nacionales de capitales, ya sea directamente o a través de consorcios o agentes financieros.⁴⁸⁹ Tanto en el acta de emisión como en los títulos deben citarse los datos fundamentales de la auto-

⁴⁸⁷ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículos 2o. y 3o.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, artículo 10.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, artículo 25.

rización, así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean éstos gobiernos, particulares u organismos internacionales, y no tienen validez los documentos si no se consignan estos datos.⁴⁹⁰ El crédito público contratado y las garantías otorgadas deben ceñirse a las autorizaciones efectuadas por el Congreso, y aplicarse precisamente al fin establecido en el decreto expedido para tal efecto; cualquier modificación requiere la anuencia del Congreso.⁴⁹¹

Salvo que el pago adelantado presente ventajas notorias a sus finanzas, ni el estado ni los municipios pueden realizar operaciones de conversión de deuda pública. La consolidación de la deuda, o cualquier otra modalidad de conversión distinta de la establecida en la Ley de Deuda Pública puede efectuarse sólo con autorización del Congreso.⁴⁹²

Queda prohibido realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, excepto para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, siempre que los adeudos se amorticen en el mismo ejercicio fiscal en el que se contraten.⁴⁹³

c'') Atribuciones del Ejecutivo

Para contratar créditos o empréstitos directos o contingentes, y en su caso para afectar en garantía de pago las participaciones del estado en ingresos federales —siempre que sean suficientes para garantizar el pago total en el plazo estipulado—, el Ejecutivo estatal debe solicitar la autorización del Congreso. Independientemente de esto, en la iniciativa de ley de ingresos que el Ejecutivo estatal presente al Poder Legislativo debe estar previsto el monto del empréstito anual, ya que las operaciones adicionales de endeudamiento sólo pueden celebrarse previa autorización del Congreso, y para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley. Y concomitantemente en el proyecto de presupuesto de egresos deben establecerse las provisiones correspondientes a amortizaciones de capital, pago de intereses y demás accesorios derivados de las operaciones de endeudamiento contraídas por el gobierno.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ *Ibidem*, artículo 28.

⁴⁹¹ *Ibidem*, artículo 24.

⁴⁹² *Ibidem*, artículo 29.

⁴⁹³ *Ibidem*, artículos 34 y 4o., párrafo tercero.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, artículos 4o., párrafo primero; 16, fracción II, y 17, fracciones V y VII.

Acompañando la iniciativa de ley de ingresos debe presentarse un informe del estado que guarda la deuda pública, especificando el origen y las condiciones de su operación: los montos de financiamiento contratados, los organismos que los contrataron, los plazos, tasas de interés, los periodos de gracia y las garantías; los servicios, bienes u obras públicas productivas a los que se destinó el financiamiento, y el saldo de la deuda, que comprende la forma y plazos de amortización del capital, y el pago de intereses y demás conceptos relacionados.⁴⁹⁵

El Ejecutivo tiene todas las facultades para formalizar, administrar y controlar la deuda pública del estado: le compete elaborar los proyectos de decreto que se presentan al Congreso en relación con las solicitudes de autorización para la contratación de créditos; celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos y demás operaciones financieras, ya sea que las contrate como deudor directo, como aval, o como responsable solidario de las operaciones de endeudamiento que contraigan las entidades gubernamentales —incluidos los municipios—, y suscribir los documentos y títulos de crédito que para tales efectos sean necesarios, así como los que requieran las operaciones de reestructuración de los créditos contraídos por el gobierno estatal en esas mismas circunstancias.⁴⁹⁶

Le corresponde al Ejecutivo —a través de su dependencia encargada de las finanzas— evaluar las necesidades y la capacidad de endeudamiento del estado y de las entidades gubernamentales, así como asesorarlas en materia de deuda pública —tratándose de los municipios, sólo si así lo solicitan—⁴⁹⁷ y autorizar a los organismos descentralizados del estado, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos, para gestionar y contratar financiamientos ajustándose a sus presupuestos y a las disposiciones legales.⁴⁹⁸

Asimismo, sujetándose a los montos y plazos fijados por el Congreso en el decreto respectivo, puede celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos; reglamentar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos de deuda y su amortización; emitir bonos y demás obligaciones de deuda pública, así como contratar y administrar la deuda pública del gobierno del estado; llevar un registro de los créditos directos o contingentes contraídos por el estado, estableciendo el monto, plazos de

⁴⁹⁵ *Ibidem*, artículos 4o., párrafo segundo y 16, fracción I.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, artículo 17, fracciones XIV, II, III y IV.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, artículo 17, fracción I.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, artículo 17, fracción VI.

pago, destino de los recursos, entidad acreditada, garantías otorgadas, y las demás características que las identifiquen; y vigilar —excepto si los créditos fueron contratados por entidades municipales— que los recursos obtenidos en la contratación de los créditos sean destinados precisamente a los fines para los cuales fueron otorgados.⁴⁹⁹

Igualmente —excepto cuando la entidad avalada pertenezca a un municipio—, el Ejecutivo estatal debe velar por que se realicen oportunamente los pagos por concepto de amortizaciones de capital, intereses y demás accesorios derivados de los créditos contratados por el estado, ya sea en forma directa o con su aval.⁵⁰⁰

El estado —por conducto de su organismo a cargo de las finanzas— puede otorgar créditos a las entidades gubernamentales, siempre que el importe y el respectivo costo financiero se restituya dentro de un plazo que no exceda de doce meses a partir de su otorgamiento, y tratándose de sus municipios, dentro del periodo de la administración a la que se otorguen.⁵⁰¹

d'') Atribuciones del Congreso

Al Congreso le compete examinar y aprobar los montos del endeudamiento neto anual contenidos en las iniciativas de leyes de ingresos presentadas por el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos, así como los endeudamientos adicionales, para lo cual puede solicitar a las mencionadas entidades la documentación e información que considere pertinentes. También le corresponde reconocer la deuda pública del estado y de los municipios y decretar la manera de hacer su pago.⁵⁰²

Asimismo, al Congreso le concierne autorizar al estado para afectar en garantía del pago de los créditos que contraiga como deudor directo o indirecto las participaciones que le corresponden en ingresos federales, siempre que éstas sean suficientes para garantizar su pago total dentro del plazo estipulado, y cumpliendo esa misma condición, autorizar a los municipios la afectación de sus participaciones en ingresos federales y estatales con el mismo propósito, así como dar su anuencia a uno y otros para la ampliación o prórroga de la fecha de pago de los créditos contra-

⁴⁹⁹ *Ibidem*, artículo 17, fracciones XI, X, IX y XIII.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, artículo 17, fracción VIII.

⁵⁰¹ *Ibidem*, artículos 33 y 23.

⁵⁰² *Ibidem*, artículo 15, fracciones I, III y VII.

tados. También le atañe verificar que las operaciones de deuda de las entidades mencionadas se realicen conforme a la venia que hubiera otorgado, y a las disposiciones de la Ley de Deuda Pública.⁵⁰³

El Congreso puede dar su consentimiento al Ejecutivo para que se constituya en aval o responsable solidario de los municipios, sus organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación mayoritaria, siempre y cuando los municipios afecten las participaciones que les correspondan en ingresos federales y estatales, y éstas sean suficientes para garantizar el pago de las obligaciones contraídas dentro del plazo convenido. Si de la evaluación que realice el organismo estatal encargado de las finanzas se desprende que la capacidad de pago de alguna de las entidades públicas de que se trate —incluidos los municipios— es insuficiente, o que el proyecto que se pretende financiar no corresponde a una inversión pública productiva, no procede el aval o la garantía solidaria del estado, salvo que los recursos del adeudo vayan a ser utilizados para reparar daños causados por desastres naturales.⁵⁰⁴

e'') Atribuciones de los municipios

En el ámbito de su competencia, el presidente municipal, el tesorero y los demás funcionarios señalados en las leyes y reglamentos aplicables están facultados para ejercer las mismas funciones y atribuciones que los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado. El registro de los créditos directos y contingentes contratados por los municipios es llevado por la tesorería municipal. Para contratar empréstitos y suscribir los títulos y documentos necesarios para formalizar las operaciones que celebren, así como para constituirse en avales o responsables solidarios de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, los municipios requieren la autorización de sus ayuntamientos. Éstos, con el acuerdo de la mayoría de sus integrantes, pueden contratar los créditos o empréstitos que puedan ser pagados dentro del periodo administrativo en que se otorgan.⁵⁰⁵

Asimismo, pueden comprometer al municipio por un plazo mayor al del periodo de la administración en funciones siempre y cuando medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, el

⁵⁰³ *Ibidem*, artículos 15, fracciones IV, V, y VI, y 17, fracción III.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, artículos 30 y 32.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, artículos 18, 19 y 23.

monto del adeudo no exceda del 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en el que hayan de celebrarse los contratos, los recursos se destinen a infraestructura del municipio, y el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del periodo de las siguientes dos administraciones municipales. Durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones no pueden celebrarse estos actos ni otorgarse autorizaciones para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o se sufrague gasto corriente.⁵⁰⁶

f') Control, fiscalización y publicidad

Cada una de las entidades gubernamentales —incluidos los municipios— debe contar con un registro para llevar el control interno de sus operaciones, independientemente de que la dependencia encargada de las finanzas del estado lleve un registro central de la deuda pública estatal. Por su parte, por conducto de su órgano superior de fiscalización, el Congreso estatal hace lo mismo respecto a todas las operaciones de deuda pública estatal y municipal. A fin de facilitarle el cumplimiento de sus atribuciones, el Ejecutivo estatal y los funcionarios municipales deben enviarle los contratos de endeudamiento que celebren al amparo de las autorizaciones que les hubiera concedido, y brindarle toda la información que les solicite.⁵⁰⁷

Los mencionados registros deben contener al menos los datos relativos al número progresivo que corresponda; la autorización del Congreso del estado, del organismo encargado de las finanzas y del ayuntamiento de que se trate, o la de la institución pública que deba darla; el organismo u organismos con los que se contrató; los plazos, las tasas de interés y las garantías que se otorgaron; el destino de los recursos obtenidos; la amortización del capital y el pago de intereses realizados durante el año, así como su saldo, o, en su caso, el incumplimiento de lo pactado; las cancelaciones de las inscripciones, y los que determinen otras disposiciones.⁵⁰⁸

Dentro de los treinta días siguientes al término de cada ejercicio fiscal, todas las entidades gubernamentales deben publicar en el periódico oficial del estado, y en el diario de mayor circulación de la región —y si para los municipios esto no es posible, en los tableros de avisos de las pre-

⁵⁰⁶ *Ibidem*, artículo 23.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, artículos 36, 12 y 37.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, artículo 38.

sidencias municipales— el saldo y los movimientos de su deuda pública en el ejercicio de que se trate, y consignar la información y datos necesarios para su comprensión. La omisión de este requisito es causa grave de responsabilidad.⁵⁰⁹

b') Preceptos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha permanecido inalterable el principio de que las participaciones que en los ingresos federales les corresponden a los estados, a los municipios y al Distrito Federal son inembargables e inafectables a fines específicos, y no están sujetas a retención, excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional y de las instituciones nacionales de crédito. No obstante, las condiciones para reconocer esa excepción sí se han modificado.

A partir de 1982⁵¹⁰ se establece que dicha excepción procede si las participaciones se destinan al pago de obligaciones autorizadas por las legislaturas correspondientes a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando estén asentadas —previa solicitud de las entidades— en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, dependiente de la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵¹¹ Desde ese mismo año, se considera la inscripción de las obligaciones de los municipios, a condición de que cuenten con la garantía solidaria del estado del cual forman parte, o la mencionada secretaría estime que sus participaciones bastan para responder a sus compromisos.⁵¹² Desde entonces lo que ha variado es el sentido de la inscripción en dicho Registro.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, artículo 11.

⁵¹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., primer párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

⁵¹¹ Los requisitos para el registro de dichas obligaciones y empréstito se consignaron en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 7 de julio de 1982.

⁵¹² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1981.

a'') Registro

Para que procediera la designación de las participaciones como prenda del cumplimiento de las obligaciones contratadas por los estados, el Distrito Federal o los municipios, hasta 1995 las garantías respectivas debieron quedar asentadas —previa solicitud de las entidades— en el ya mencionado registro. A partir de 1996,⁵¹³ cuando las participaciones en ingresos federales de los estados, de sus municipios y del Distrito Federal han quedado afectas en garantía del pago de sus obligaciones directas y contingentes contraídas con apego a las disposiciones aplicables de sus respectivas leyes de deuda, a solicitud de esas jurisdicciones pueden inscribirse en el multicitado registro para efectos meramente declarativos. El asiento en éste es independiente del que debe hacerse en el registro único de obligaciones y empréstitos de cada entidad.⁵¹⁴ En ningún caso las participaciones que corresponden a un municipio pueden ser empleadas como garantía del pago de obligaciones del estado al que pertenece, o como prenda de las de otros municipios.⁵¹⁵

Para dar curso a la inscripción de las obligaciones deben estar relacionadas con empréstitos contraídos con mexicanos, ser pagaderas en moneda nacional y estar los fondos obtenidos de ellas destinados a inversiones productivas, entendiéndose por tales “las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, o a la prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios, o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”.⁵¹⁶

La petición de registro —que debe contener los principales datos de la obligación cuya inscripción se gestiona— tiene que estar acompañada de la certificación de que la obligación materia del trámite se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad soli-

⁵¹³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o. según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995

⁵¹⁴ Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 15 de octubre de 2001, artículo 3o. párrafo segundo.

⁵¹⁵ *Ibidem*, artículo 4o. penúltimo párrafo.

⁵¹⁶ *Ibidem*, artículo 1o.

citante, así como de un ejemplar del instrumento jurídico original en el que conste la obligación directa o contingente de que se trata, y si está documentada en títulos de crédito, de la copia certificada de los mismos títulos.⁵¹⁷

Para que proceda la inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda, la entidad interesada está obligada a manifestar bajo protesta de decir verdad que cuenta con la autorización previa del Congreso local para afectar sus participaciones en garantía del pago de sus obligaciones; a presentar la publicación hecha en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional de la información fiscal y financiera relevante del año de calendario precedente al de la solicitud de inscripción —y si está disponible, la del primer semestre del año de que se trate—; y a acreditar que la entidad se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

Asimismo, la entidad solicitante tiene que declarar bajo protesta de decir verdad que las obligaciones fueron contraídas por los conceptos fijados en su respectivo presupuesto, dentro de los límites en él señalados, conforme a las bases establecidas por su respectiva legislatura y cumpliendo con la obligación de no acudir a mercados externos de capital; y tratándose de títulos de crédito, debe afirmar —sujetándose a la misma condición— que en éstos está indicado que sólo pueden ser negociados dentro del territorio nacional, con instituciones de crédito que operen en él, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.⁵¹⁸ Además de acatar los requisitos anteriores, el Distrito Federal está sujeto a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.⁵¹⁹

Tratándose de obligaciones de un municipio que no cuente con la garantía solidaria del estado que integra, la Secretaría de Hacienda considerará que tiene participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los dos casos siguientes: cuando el esquema establecido para el pago de dichas obligaciones merezca la opinión favorable —otorgada por escrito— de la propia Secretaría de Hacienda, y cuando las dos calificaciones crediticias para determinar los factores de ponderación de riesgo de crédito de la obligación para la que se solicita el registro —a las que se refieren las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las

⁵¹⁷ *Ibidem*, artículo 6o.

⁵¹⁸ *Ibidem*, artículo 4o.

⁵¹⁹ *Ibidem*, artículo 5o.

Instituciones de Banca Múltiple, así como las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo— la hayan clasificado como grado de inversión. En ambos casos las obligaciones deben estar inscritas en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad federativa a la que corresponde el municipio solicitante.⁵²⁰

Si las solicitudes presentadas por las entidades y los municipios no cumplen todos los requisitos señalados, no procede su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, la cual, una vez efectuada, sólo puede modificarse previa solicitud en la que se declare bajo protesta de decir verdad que se han cumplido los requisitos legales para hacer la rectificación, a la que se anexen un ejemplar original del instrumento jurídico en el que consta dicho cambio y la certificación de que se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante.⁵²¹

Los estados, los municipios y el Distrito Federal deben informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda la situación que guardan sus obligaciones asentadas en dicho registro, y cuando el adeudo haya sido totalmente pagado deben presentarle la documentación respectiva para que proceda a la cancelación de la inscripción.⁵²²

b'') Pago

Con cargo a las participaciones en ingresos federales afectadas al pago de los compromisos de las entidades y de los municipios, hasta 1995 y siguiendo el orden cronológico de su inscripción en el multicitado registro, fue la Secretaría de Hacienda la que efectuó los pagos correspondientes a las obligaciones en él asentadas. Desde 1996 dejó de corresponderle esta atribución, que pasó a ser responsabilidad de dichas jurisdicciones, cumplida de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus propias leyes de deuda pública, por lo que cada entidad debe contar con un registro único de obligaciones y empréstitos.⁵²³

⁵²⁰ *Ibidem*, artículo 11, y Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo.

⁵²¹ *Ibidem*, artículo 7o.

⁵²² *Ibidem*, artículo 8o.

⁵²³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995. De acuerdo con la fracción III del artículo decimotercero transitorio, esa disposición no fue aplicable a la deuda contraída al 31 de diciembre de 1995.

c'') Información

Desde 1996 las entidades deben revelar en forma periódica la información relativa a sus registros de deuda;⁵²⁴ y desde 2000 están obligadas a divulgar en un diario de circulación local, y en uno de circulación nacional, la información fiscal y financiera que consideren relevante, que en ningún caso puede tener más de seis meses.⁵²⁵ La publicación de la información del año de calendario precedente, o la del primer semestre del año de calendario en curso —según corresponda— debe ser acreditada al presentar la solicitud de inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda.⁵²⁶ El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.⁵²⁷

2. Gasto

Para fortalecer las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales —principalmente de éstos—, el gobierno federal transfiere fondos a programas intergubernamentales para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; para promover el crecimiento y distribución con equilibrio en todo el territorio nacional; para alentar el desarrollo ordenado de ciudades y regiones; para aumentar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social para que superen la pobreza extrema, y para construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.⁵²⁸

⁵²⁴ *Ibidem*, artículo 9o., tercer párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

⁵²⁵ Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, artículo 2o., fracciones V y VI, según reforma publicada en el *DOF*, 28 de enero de 2000.

⁵²⁶ Reglamento del artículo 9o., de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones en Materia de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 15 de octubre de 2001, artículo 4o., fracción II.

⁵²⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo quinto, según reforma publicada en el *DOF*, del 15 de diciembre de 1995.

⁵²⁸ Convenio de Desarrollo Social 1998, celebrado con el estado de Chihuahua.

Los esquemas conforme a los cuales los gobiernos estatales y municipales —en sus respectivos ámbitos de competencia— participan en la planeación y cumplimiento de las acciones ejercidas a través de los programas relacionados con el progreso social y económico, así como las pautas conforme a las cuales han de ejercer su facultad de proponer al Ejecutivo Federal —de acuerdo con la legislación federal y local aplicable— los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de dichos programas,⁵²⁹ se establecen en los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano.

Las estrategias de política social para alcanzar los fines propuestos en los distintos programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo están integrados en el presupuesto de egresos; en tanto que los criterios técnicos, métodos, fórmulas, lineamientos y calendarios de entrega de los recursos federales que compete ejercer a los gobiernos estatales y a los de sus subdivisiones políticas están consignados en el Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios, mencionado con anterioridad, y en sus anexos.

A. Planeación para el desarrollo

La exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a largo y mediano plazo en objetivos inmediatos para hacerlos realidad, es el presupuesto de egresos. En él se especifican las acciones para llevar dichos planes a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo.

Los planes a largo plazo están contenidos en el plan de desarrollo que cada presidente de la República, gobernador de un estado o presidente municipal decreta al iniciar su periodo en el gobierno para servirle de guía a la administración pública durante su mandato. Dicho plan rige el contenido de los programas que se generan en el sistema nacional,⁵³⁰ estatal o mu-

⁵²⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, artículos 16, párrafos primero y tercero; 67 y 73.

⁵³⁰ El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. A dicho sistema corresponden en el nivel local de gobierno los sistemas estatales y municipales de planeación democrática, con el mismo propósito y características.

nicipal de planeación, respectivamente, y debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses⁵³¹ contados a partir de la fecha en que tomen posesión de su cargo los mencionados funcionarios.

En dichos planes se establece la coordinación de la Federación con los estados —y a través de ellos con sus municipios—, y en su caso, la de cada estado con sus subdivisiones políticas tocante a acciones específicas tendientes a lograr un desarrollo integral equilibrado. Aunque esos documentos pueden contener consideraciones y proyecciones a largo plazo, su vigencia no puede exceder del periodo constitucional que corresponda a los funcionarios que los redactan.

El desglose y detalle de los planteamientos generales de los multicitados planes se hace a través de programas⁵³² a mediano plazo, en los que se precisan los objetivos, metas, políticas y medios que han de emplearse para cumplir lo previsto en aquél; pero la etapa crucial del proceso de planeación es la transformación de esos programas a mediano plazo en una serie de programas a corto plazo, condición indispensable para llevar a la práctica el plan de desarrollo que corresponda, porque éstos son los instrumentos para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. Los programas a corto plazo deben contener los objetivos primordiales perseguidos, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución y las posibles fuentes para su financiamiento.

La relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo es muy estrecha, porque a través de aquél se distribuyen los recursos humanos, materiales y financieros entre los diversos programas y proyectos incluidos en el plan anual de trabajo desprendido de los planes a mediano y largo plazo originados en el Plan Nacional de Desarrollo —o en su caso en los planes estatales y municipales de desarrollo—, y asimismo se determinan los instrumentos de política económica y administrativa necesarios para movilizar los recursos destinados a alcanzar los objetivos de dicho plan.⁵³³ La coordinación de los planes a mediano plazo a través de los planes anuales de trabajo es condición indispensable para llevar a la práctica los primeros.

Los programas anuales de trabajo deben ser contemplados dentro del marco de las proyecciones a mediano y largo plazo, lo que hace posible

⁵³¹ Ley de Planeación, artículo 21, tratándose del Ejecutivo Federal.

⁵³² *Ibidem*, artículo 22.

⁵³³ *Ibidem*, artículo 21, párrafo segundo.

una visión con perspectiva plurianual de las actividades de planificar, programar y presupuestar a largo, mediano y corto plazo, y las integra en un único proceso que facilita definir la estrategia por seguir, tomar las decisiones pertinentes, elaborar los programas y los presupuestos y cumplir los objetivos señalados. Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal o municipal, según el caso— en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto federal un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.

El presupuesto de egresos es la exposición de lo que se pretende realizar para satisfacer determinadas necesidades y alcanzar ciertas metas previamente decididas, mediante la estimación o proyección de las erogaciones necesarias para cumplir un programa de trabajo ya aprobado. El sistema para formular los presupuestos sigue un ciclo anual con plazos determinados para la planeación, la programación y la presupuestación propiamente dicha,⁵³⁴ de tal forma que puedan precisarse los problemas cuya solución requiere más tiempo del ciclo anual, a modo de que las acciones puedan dividirse entre el periodo para el que se presupuesta, y los ejercicios posteriores que sean necesarios, y a la vez se garantice un enfoque ordenado y términos adecuados para que en todos los niveles de la administración pública se tomen las decisiones pertinentes.

La mecánica seguida en el nivel estatal es casi idéntica al procedimiento de presupuestación en el nivel federal, porque éste se tomó como modelo adaptándolo a las realidades locales; la diferencia básica está en la diferente distribución de funciones entre las diversas secretarías que hace cada una de las entidades. Las directrices para el diseño, la elaboración y la ejecución de los presupuestos locales parten de las establecidas en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, así como en los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano, por lo que tomando en cuenta los programas operativos de cada estado, las entidades implantan en su proceso de presupuestación las medidas administrativas y financieras que consideran convenientes.

⁵³⁴ Véase Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

B. Vinculación entre la planeación para el desarrollo nacional con la estatal

La vinculación entre la planeación del desarrollo nacional y estatal se establece en el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano,⁵³⁵ que es la vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, regional, urbano y de vivienda,⁵³⁶ en los que se pactan las acciones conjuntas de los gobiernos federal y estatal respecto a programas, obras y servicios públicos que favorezcan el desarrollo regional, la realización de actividades programadas y el empleo de recursos para la atención a la población en desventaja social y económica, los procedimientos de coordinación que favorecen la planeación del desarrollo integral del estado en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y la promoción de la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; también se establecen en ellos los lineamientos metodológicos para la realización de dichas actividades, considerando la participación que corresponde a los sectores de la sociedad en la ejecución de las acciones que deben realizarse en el estado signatario.⁵³⁷

En dicho documento se integran y amplían los programas de desarrollo de los diversos sectores de las administraciones públicas federal y estatal, siguiendo una política social subsidiaria y corresponsable que coordina a las dependencias gubernamentales de cada nivel de gobierno, y a éstos entre sí, y que concierta las acciones de la sociedad civil organizada. En ese sentido, las dependencias de la administración pública federal elaboran y ejecutan los programas sectoriales,⁵³⁸ regionales⁵³⁹

⁵³⁵ Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado de Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, puntos 3, 5, 6, 7 y 8 de sus antecedentes.

⁵³⁶ Estos acuerdos han venido celebrándose desde 1977. Inicialmente se les llamó Convenios Únicos de Coordinación; en 1983 cambió su denominación a Convenios Únicos de Desarrollo, y desde 1992 hasta 2003 se llamaron Convenios de Desarrollo Social.

⁵³⁷ Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el estado de Aguascalientes.

⁵³⁸ Los programas sectoriales se refieren a los aspectos comprendidos dentro del radio de acción económico o social del que es responsable la secretaría de Estado que actúa como coordinadora del sector. Ley de Planeación, artículos 16, fracciones III y V, y 23.

⁵³⁹ Los programas regionales se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, y que se consideran claves para el desarrollo del país. Su integración corresponde a la Secretaría de Hacienda, con la intervención de las entidades federativas a las que corresponden las circunscripciones

y especiales⁵⁴⁰ que les corresponden, así como las entidades lo hacen con sus respectivos programas institucionales,⁵⁴¹ atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación.

El convenio es la herramienta fundamental de coordinación de las administraciones públicas federal y estatal para la planeación y ejecución de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios que se pacten, así como para el ejercicio de los recursos estatales y federales que les sean asignados. Dicho compromiso opera a través de la celebración de acuerdos o convenios de coordinación de carácter anual —acompañados de sus respectivos anexos— en los que se estipula la realización de los distintos programas, reconociendo la participación que en su caso corresponda a los municipios.

El cumplimiento de los programas⁵⁴² se sujeta a lo que establezca el decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, a la suficiencia presupuestaria, a las reglas de operación de los respectivos programas y a las demás disposiciones legales federales aplicables. Cuando lo que se pretende es la participación de grupos sociales o de particulares en la ejecución de acciones junto con los gobiernos federal y estatal, ajustándose a las disposiciones legales federales y locales aplicables se suscriben con ellos convenios de concertación.

El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano⁵⁴³ tiene por objeto coordinar los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal a través de las de-

que van a ser beneficiadas por el programa. Ley de Planeación, artículos 14, fracciones III, VI, y VIII, y 25.

⁵⁴⁰ Los programas especiales —cuya elaboración compete también a la Secretaría de Hacienda— son proyectos ordenados con ese carácter por el Ejecutivo Federal, por estar relacionados sea con necesidades primordiales cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo integral del país, o bien con actividades encuadradas en el ámbito de acción de dos o más secretarías de Estado. Ley de Planeación, artículos 14, fracciones VI y VII, y 26.

⁵⁴¹ Los programas institucionales son los planes de trabajo que sujetándose a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y del programa sectorial correspondiente, así como a la ley que regula su organización y funcionamiento, preparen las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo Federal, porque su ubicación dentro del sector al que corresponden las hace adecuadas para hacerse cargo de determinados proyectos. Ley de Planeación, artículos 17, fracción II, y 24.

⁵⁴² Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, cláusula séptima, párrafos 1o. y 2o.

⁵⁴³ Este Convenio surte efectos desde el 1o. de enero de 2003 hasta el 30 de noviembre de 2006.

pendencias y entidades de la administración pública federal, con las de los respectivos programas estatales, con el propósito de que las acciones que se convenga realizar en la entidad federativa —con la participación que en su caso corresponda a los municipios interesados— sean congruentes con la planeación para el desarrollo integral del estado, y con la planeación nacional del desarrollo.⁵⁴⁴ En este instrumento los ejecutivos federal y estatal aúnan esfuerzos para desarrollar mecanismos de cooperación técnica en materia de planeación, diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, así como para integrar un padrón único de beneficiarios; y convienen en intercambiar información y en desarrollar mecanismos para la medición del desarrollo humano.⁵⁴⁵

Asimismo, en un marco de concurrencia y articulación de esfuerzos, aceptan promover acciones con el fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la creación y organización de políticas públicas que con equidad y seguridad, y a través de apoyos específicos, promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, atendiendo al mismo tiempo a conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.⁵⁴⁶

El Ejecutivo Federal y el estatal establecen la conveniencia de fomentar y organizar las acciones necesarias para contar con mecanismos y políticas que aseguren la participación y convergencia de los tres niveles de gobierno, y la concurrencia de éstos con las iniciativas de la sociedad civil organizada y del sector privado para realizar complementariamente acciones que conduzcan a ampliar las capacidades individuales, a generar oportunidades que favorezcan el desarrollo local y personal, a mejorar la protección social, a formar patrimonios familiares, y al mismo tiempo a desarrollar el entorno urbano y a ordenar el territorio nacional.⁵⁴⁷

La Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la aplicación de los principios contenidos en el convenio de desarrollo social y humano celebrado, para que tomen las medidas necesarias a modo de que sus programas y acciones se vinculen por medio de convenios con la planea-

⁵⁴⁴ Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado de Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, cláusula primera.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, cláusula quinta.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, cláusulas primera y tercera.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, cláusula cuarta.

ción regional y estatal del desarrollo y sean congruentes con la planeación nacional.⁵⁴⁸ Las dependencias y entidades de la administración pública federal que suscriban los mencionados instrumentos deben informarlo así tanto a la Secretaría de Hacienda como a la Secretaría de la Función Pública.⁵⁴⁹

El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo estatal reconocen la necesidad de una permanente retroalimentación para la planeación de acciones y recursos que se convenga en ejecutar en el marco del multicitado convenio, por lo que acuerdan promover la creación y aplicación de instrumentos jurídicos y metodológicos para la supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones que se realicen en su cumplimiento, así como de mecanismos de coordinación. A solicitud expresa del Ejecutivo estatal, su homólogo federal puede —por conducto de las dependencias que operan los programas— proporcionar asistencia técnica y capacitación en las materias motivo de este Convenio.⁵⁵⁰

Los recursos federales que en los términos de los respectivos acuerdos o convenios de coordinación y anexos de ejecución se asignan a cada entidad federativa no pierden su carácter federal, y están sujetos a la disponibilidad del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, como lo están los recursos estatales a la disponibilidad de sus respectivos presupuestos de egresos.⁵⁵¹

Para el control, inspección, evaluación y vigilancia de los recursos que se asignen al estado, los Ejecutivos Federal y estatal convienen en que la Secretaría de la Función Pública establezca —junto con el órgano estatal de control— los programas o las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones federales aplicables. Estos acuerdos no están sujetos a la vigencia anual prevista para los demás acuerdos de coordinación y anexos de ejecución a que se ha hecho referencia.⁵⁵²

En relación con los distintos programas en operación, el Ejecutivo estatal se compromete a entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública la información programática y presupuestaria, la de avances físicos y financieros, y la de cierre del ejercicio, así como la que establezca el decreto de presupuesto de egresos de

⁵⁴⁸ *Ibidem*, cláusula octava.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, cláusula séptima.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, cláusula novena.

⁵⁵¹ *Ibidem*, cláusula séptima, párrafo 3o.

⁵⁵² *Ibidem*, cláusula decimoprimerá.

la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, y en general, la información que dichas dependencias requieran para efectuar —en el ámbito de sus respectivas competencias— el control, la inspección y la vigilancia de los recursos federales transferidos al estado. En lo que compete a la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo estatal da cumplimiento a esta obligación a través de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad.⁵⁵³

Asimismo, ambos Ejecutivos convienen en generar informes periódicos apegados tanto en su contenido como en su presentación a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁵⁵⁴

C. Conversión de los programas a largo y mediano plazo en programas anuales

Los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal y municipal, según el caso— se convierten en programas de trabajo anuales y éstos en presupuestos al determinar su costo. El presupuesto contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo.

El presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos son complementarios aun si formalmente constan en distintos ordenamientos, toda vez que los gastos deben ajustarse a los ingresos disponibles, lo que significa que los recursos estimados deben ser los suficientes para cubrir las necesidades de inversión, de gasto corriente y del servicio de la deuda que contemple el programa general de gasto.

Contenido el primero de ellos en las leyes de ingresos federal, estatales y municipales, según el caso, es el instrumento jurídico que comprende el plan financiero del gobierno en lo referente a la política tributaria que ha de seguirse para costear los objetivos programados —atendiendo a que no es una medida sana de financiamiento depender de apoyos externos ni cubrir gastos corrientes con empréstitos—, así como la estimación de los recursos que se espera obtener de las fuentes de ingresos incluido en el endeudamiento que en las mismas se enumeran, que deben ser suficientes para cubrir el programa de trabajo que va a desarrollarse.

⁵⁵³ *Ibidem*, cláusula décima.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, cláusula novena.

El segundo de ellos —comprendido en los decretos de presupuesto federal, estatales y municipales, según el caso— es el documento que establece el plan financiero del gobierno respecto a la cuantificación de todas y cada una de las actividades de su programa anual de trabajo, abarcando las diversas erogaciones que habrán de efectuar los órganos públicos con base en sus respectivos programas de trabajo.

Procurando que cada programa sea el medio más eficaz y eficiente⁵⁵⁵ para alcanzar los objetivos y metas propuestos, se prevén en ellos los montos máximos tanto por porcentaje del costo total del proyecto como por beneficiario. Sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos, en los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecen con base en criterios redistributivos dando preferencia a la población de menos ingresos, garantizando que el mecanismo de distribución, operación y administración de los recursos otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, y asegure la igualdad entre las distintas regiones y entidades federativas.

Para evitar una administración costosa y excesiva, los fondos deben canalizarse exclusivamente a la población-objetivo, y asegurar que el mecanismo de distribución, manejo y administración facilite, por una parte, la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, y por la otra incorpore mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su empleo, o decidir sobre su terminación.

En los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe ser divulgada la información sobre los montos de los subsidios y sus beneficiarios, por lo que esa información debe estar disponible cuando menos en la página de Internet de la dependencia o entidad responsable del programa, y ser publicada posteriormente a su aplicación.

Los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público los establecen la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función

⁵⁵⁵ Eficacia y eficiencia son definidas en el artículo 2o., fracciones VII y VI del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, como las cualidades de lograr en el ejercicio presupuestario el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables; y de que dicho ejercicio se realice en tiempo y forma en los términos del decreto de presupuesto y el calendario que emita la Secretaría de Hacienda, respectivamente.

Pública y el Banco de México; dichos lineamientos se hacen del conocimiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los primeros treinta días naturales de cada ejercicio fiscal. La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento opera dicho sistema por conducto del Comité Técnico de Información, que conjuntamente con las respectivas dependencias coordinadoras de sector hace compatibles los requerimientos de información que demanda el mencionado sistema, y racionaliza sus flujos.⁵⁵⁶

Cada programa debe identificar con precisión a la población-objetivo —tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio—, y siempre que se requiera la inscripción de los candidatos a recibir subsidios, deben preverse plazos razonables para hacerlo, que en ningún caso pueden ser inferiores a diez días hábiles. Tratándose de productores rurales, a fin de establecer su elegibilidad bajo criterios de equidad, debe señalarse su tipología de acuerdo con la clase de tenencia que sobre los predios tengan, y el tamaño de los mismos. Asimismo, para estimular una mayor autosuficiencia y, consiguientemente, disminuir o terminar el suministro de apoyos con cargo a los recursos presupuestarios federales, deben buscarse dentro de lo posible fuentes alternativas de ingresos.

Para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos, garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos para su entrega y reducir los gastos administrativos, las acciones de las distintas dependencias y entidades que otorgan subsidios deben estar coordinadas. Éstas asimismo deben remitir a la Secretaría de Hacienda la información a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores —incluyendo el importe de los recursos—, y un análisis sobre las acciones que se llevan a cabo para eliminar la necesidad de su posterior otorgamiento.

Antes de realizar cualquier acción que implique variaciones en los resultados de su balance primario⁵⁵⁷ o en las transferencias presupuestadas —cambios en la población-objetivo; modificaciones en el alcance o modalidades de los programas, políticas o precios; alteraciones en cuanto a

⁵⁵⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 68, párrafos primero y segundo.

⁵⁵⁷ Diferencia entre los ingresos y el gasto neto total, excluyendo de éste el costo financiero de la deuda pública del gobierno federal o de las entidades. Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 2o., fracción II.

los sistemas de adquisiciones, a las condiciones de los arrendamientos, y a las garantías de compra o de venta—, las dependencias y entidades deben informar a la Secretaría de Hacienda. Si dichas rectificaciones implican una adecuación presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requiere su autorización previa.⁵⁵⁸

Sin perjuicio de que debe atenderse a lo acordado en los convenios en materia de seguridad pública, así como a lo dispuesto en las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, cuando concurren fondos de las dependencias y entidades de la administración pública federal con recursos de las entidades federativas para cumplir con programas federales no puede condicionarse a la contribución de recursos locales el monto ni el ejercicio de los apoyos federales, a menos que dicha aportación se apegue a los presupuestos y disposiciones legales de las entidades en cuestión, por lo que debe existir una coordinación oportuna para que los estados y el Distrito Federal presupuesten la participación que les corresponde en el gasto.⁵⁵⁹

D. Fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados a las autoridades locales

Para la revisión del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades federativas, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación,⁵⁶⁰ que los fiscaliza con apego a los siguientes principios:

El ejercicio de recursos públicos federales por parte de las entidades federativas debe comprobarse en los términos de las disposiciones federales aplicables. Con excepción de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios distribuidas conforme a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁶¹ que las rige —ya analizadas en la parte correspondiente a subsidios—, las dependencias y entidades de la administración

⁵⁵⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 54. Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 51.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, artículo 10, párrafo primero.

⁵⁶⁰ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 16, fracción XVIII, 33 y 34.

⁵⁶¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 10, párrafo segundo; artículo 12, y anexo 9. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 54, párrafo segundo.

pública federal deben acordar con las entidades federativas la obligación de estas últimas de entregarles la relación de los gastos efectuados con base en los respectivos documentos comprobatorios del gasto.

También, sin que ello implique limitaciones ni restricciones en la administración y ejercicio de los recursos recibidos, la Auditoría Superior de la Federación —escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según el caso— determina, tratándose de las aportaciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, la apertura por parte de las entidades federativas —y en su caso por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal— de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como cualquier otra acción que permita investigar el ejercicio de dichos recursos.⁵⁶²

Asimismo, dispone los procedimientos de coordinación con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales para que en el ejercicio de las atribuciones de control que tengan conferidas colaboren con la Auditoría Superior de la Federación en la comprobación de la correcta aplicación de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas —y en su caso por sus municipios—, así como cualquier otra acción que permita examinar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con la eficiencia, eficacia y honradez que respecto a los recursos económicos de que disponen el gobierno federal y su administración pública paraestatal establece la Constitución.⁵⁶³

La evaluación de la evolución del gasto de dichos recursos se hace con base en los informes que sobre la aplicación de los mismos proporcionan las entidades federativas y los municipios a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con los lineamientos y formatos que para su entrega emite ésta. Dichos documentos deben apearse a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal,⁵⁶⁴ y entregarse a más tardar dentro de los quince días naturales posteriores a la terminación del trimestre que cubren. La citada dependencia debe entregarlos a la Comisión de Desarrollo

⁵⁶² *Ibidem*, 2004, artículo 11, fracción II, inciso b, y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción II, incisos a y b.

⁵⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

⁵⁶⁴ Artículo 33, fracción IV.

llo Social de la Cámara de Diputados, y mantener la información disponible para consulta en su página electrónica.

Asimismo, las entidades federativas y los municipios deben publicar dichos informes en los órganos locales de difusión, ponerlos a disposición del público a través de publicaciones específicas y medios electrónicos, y comunicar a la Secretaría de Desarrollo Social el cumplimiento de estos requisitos en los términos y formatos por ella fijados.⁵⁶⁵

En los términos de la legislación federal aplicable, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal,⁵⁶⁶ y de los lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, las entidades efectúan las funciones operativas de recaudación, ejercicio, comprobación, determinación y cobro de los derechos relativos a la prestación de los servicios de vigilancia, inspección y control⁵⁶⁷ que pagan los contratistas con los que se acuerda la construcción de obra pública financiada con recursos federales asignados, reasignados o transferidos a esas jurisdicciones en los términos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda —excepto los recursos relativos a las aportaciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal—, incluyendo los rendimientos que dichos gravámenes generen. Por realizar esta función perciben las entidades el 100% de la cobranza.

Los ingresos percibidos por las oficinas recaudadoras estatales —o por las instituciones de crédito que éstas autoricen— deben ser enterados y transferidos por conducto de la dependencia a cargo de las finanzas locales, al órgano de control del Ejecutivo de la jurisdicción, especificando el programa y proyecto de inversión en relación con el cual se cobraron, a efecto de que esa dependencia ejerza y compruebe el gasto asociado con el servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales asignados, reasignados o transferidos al estado.

Dichos recursos deben ser utilizados para el mantenimiento, la conservación, la operación y la inversión imprescindibles para la prestación de los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes federales de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública respecto

⁵⁶⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 56.

⁵⁶⁶ Anexo 5 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y el Estado de Querétaro, publicado en el *DOF* del 2 de febrero de 2005.

⁵⁶⁷ Ley Federal de Derechos, artículo 191.

a la ejecución de obras públicas, y a la prestación de los servicios relacionados con las mismas.

El órgano de control del gobierno local conserva en custodia la documentación comprobatoria del gasto para los efectos que procedan en materia de fiscalización federal y estatal. La Federación y las entidades, a través de la Secretaría de la Función Pública y del órgano de control del Ejecutivo estatal, respectivamente, convienen anualmente en un programa de trabajo para llevar a cabo de manera coordinada el servicio de vigilancia, inspección y control sobre la obra pública a la que se ha venido haciendo referencia.

La rendición de la cuenta comprobada del ingreso federal se hace conforme a lo dispuesto en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El estado debe contabilizar en forma total el ingreso percibido por el derecho citado y sus accesorios, y notificar a la Secretaría de Hacienda sobre la recaudación obtenida, así como informar mensualmente a la Secretaría de la Función Pública el monto total del ingreso percibido por concepto del citado derecho, y también la aplicación que del mismo hubiera hecho.

Programa para la fiscalización del gasto público

A fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de la revisión del ejercicio de los recursos correspondientes a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, de los que atañen al Programa para Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como de los que conciernen a la reasignación de recursos federales a las entidades federativas concomitante a la descentralización de funciones federales, en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se prevén recursos destinados a fortalecer los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, aplicables conforme a las reglas establecidas por la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁶⁸

Los subsidios que con cargo a su presupuesto destine la Auditoría Superior de la Federación al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado son ministrados por la Tesorería de la Federación a través de sus homólogas locales, a los órganos técnicos de fiscalización de las co-

⁵⁶⁸ Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción I.

rrespondientes legislaturas, y no pueden destinarse a un fin distinto al aprobado en el presupuesto que los autoriza. Dichas transferencias deben ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad federativa que las reciba.⁵⁶⁹

De los recursos así recibidos, cuando menos el 50% debe aplicarse para la vigilancia del numerario correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como a los recursos federalizados de los programas incluidos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.⁵⁷⁰

Las erogaciones que con cargo a su presupuesto la Auditoría Superior de la Federación destina al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deben equivaler al uno al millar del monto total de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios aprobado en el Presupuesto del 2004, y se distribuyen considerando como factor de equidad tres millones de pesos para cada una de ellas, y el resto se reparte en proporción directa a los recursos aprobados en ese mismo decreto para cada entidad en los ramos presupuestales correspondientes a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.⁵⁷¹

Por lo que respecta a los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como a la reasignación de medios económicos que las dependencias y entidades de la administración pública federal con motivo de la descentralización de funciones hacen a las entidades federativas con cargo a sus presupuestos, como tales fondos no pierden su carácter federal, la Auditoría Superior de la Federación —que debe comprobar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestales aplicables—, tomando en consideración el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, acuerda con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para examinar el ejercicio de dichos haberes, que deben ser comprobados como gastos federales. Para esos efectos deben registrarse presupuestaria y contablemente con arreglo a los principios básicos de contabilidad gubernamen-

⁵⁶⁹ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, párrafo segundo.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, penúltimo párrafo.

⁵⁷¹ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, párrafo tercero.

tal, y la rendición de cuentas debe realizarse con base en dichos registros conforme a los criterios que establezca la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁷²

Las acciones para la supervisión coordinada de los recursos públicos federales se realizan sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación ejerza directamente las atribuciones que por una parte le confiere la Constitución⁵⁷³ respecto a fiscalizar el empleo que de ellos hacen las entidades federativas, los municipios y los particulares; y por la otra las que le atribuye la Ley de Fiscalización Superior de la Federación respecto a fiscalizar los subsidios —cualesquiera que sean sus fines y destino— que con cargo a su presupuesto les hubieran otorgado los poderes de la Unión y los entes públicos federales a las entidades federativas, a particulares, y en general a cualquier entidad pública o privada; a verificar su aplicación al objeto autorizado, y a requerir —a efecto de realizar las compulsas correspondientes— la información relacionada junto con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública a cualquier entidad o persona pública o privada que hubiera ejercido recursos públicos, y, en su caso, a los terceros con los que los poderes de la Unión y entes públicos federales hubieran contratado, mediante cualquier título legal, la entrega de bienes o la prestación de servicios.⁵⁷⁴

Para llevar a cabo la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y por los municipios —incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales—, la Auditoría Superior de la Federación propone a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procedimientos de coordinación para que en el ejercicio de las atribuciones de control que las autoridades locales tienen conferidas colaboren con ella en la verificación de la correcta aplicación de dichos fondos. Esos procedimientos incluyen la comprobación de la adecuada aplicación de los medios económicos que con cargo a recursos federales hubieran sido otorgados como subsidios a particulares por las entidades federativas y los municipios.⁵⁷⁵

⁵⁷² Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículos 10, 11 y 14. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 55, fracción III, y antepenúltimo párrafo.

⁵⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I, párrafo segundo.

⁵⁷⁴ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 16, fracciones IX y XI.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, artículo 33.

Con sujeción a los convenios celebrados, el auditor superior de la Federación acuerda la forma y términos en que el personal a su cargo ha de realizar la fiscalización de los recursos de origen federal ejercidos por las entidades federativas y los municipios.⁵⁷⁶

De comprobarse la afectación de la Hacienda pública federal por causa atribuible a autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y para promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que haya lugar.⁵⁷⁷

III. COLOFÓN

A veinte años de instaurado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sustentado en una integración impositiva, cambios en las circunstancias económicas y políticas hicieron avizorar la necesidad de dar, en un futuro próximo, un viraje hacia la devolución de facultades a las entidades, acción que requiere la plena seguridad de que las atribuciones restituidas serán ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional. Llegar a esta certidumbre a su vez exige como una etapa preparatoria la creación de un sistema de coordinación hacendaria en el que se consideren ambos aspectos del presupuesto; por una parte lo relativo a los ingresos —tanto el financiamiento ordinario como el endeudamiento—, y por la otra el renglón de gastos.

Por lo que respecta a los ingresos, se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a la cooperación tributaria, que sin embargo podía desarrollarse aún más, ampliando por una parte la capacidad de las administraciones estatales y municipales para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito, y por la otra dándoles mayor certeza en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones. Pero en lo concerniente a deuda pública se tenía que empezar por impulsar en el nivel estatal las reformas legales necesarias para adecuar las políticas locales en materia de endeudamiento, a efecto de conciliarlas con las modificaciones que ocurrieran en la legislación federal.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, artículo 34.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, artículo 35.

Tocante a las erogaciones, era indispensable apremiar a las entidades a hacerse cargo de prestar los servicios públicos que les correspondían en el ámbito de sus competencias, aunque inicialmente fueran financiados total o complementariamente con recursos federales, y concomitantemente era ineludible que en las normas presupuestarias locales se precisaran las bases para administrar los recursos federales, estableciendo mecanismos que señalaran reglas claras en cuanto a la responsabilidad relacionada con el gasto público descentralizado.

Cumplir la meta fundamental de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en uno de coordinación hacendaria, capaz de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas, ha obligado tanto a impulsar la descentralización como a ampliar la colaboración administrativa en materia financiera a modo de aprovechar las ventajas relativas de cada nivel de gobierno en cuanto a la prestación de los servicios públicos, estableciendo normas y celebrando convenios para hacer concordar las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Esto ha implicado acordar mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades que la integran, programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en materia de imposición, endeudamiento y gasto, a fin de crear nuevas reglas que guíen las relaciones intergubernamentales para dar paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles.

CONCLUSIONES

Si se relaciona el patrón seguido en México respecto a la división de las facultades de financiamiento y gasto entre la Federación y sus partes constitutivas, con los principios del federalismo analizados en la parte teórica de este trabajo, debe inferirse que su desenvolvimiento se ha ajustado en forma lógica a las circunstancias en las que se gestó y se ha desarrollado el federalismo fiscal mexicano.

Aunque reducida su inducción a la descentralización por la moderna ramificación de las vías de comunicación, por una parte la extensión geográfica —que aminora los efectos externos de los servicios prestados por cada comunidad—, y por la otra la creciente tendencia de la población —hasta hace pocos lustros dispersa en áreas rurales— a concentrarse en zonas urbanas, constituyendo comunidades con preferencias definidas en cuanto a número y calidad de los servicios públicos y su financiamiento, actúan como un impulso centrífugo. El subdesarrollo económico y la concomitante escasez de medios técnicos y humanos, el injusto reparto de la riqueza, que exige una mayor redistribución de recursos que sólo el gobierno nacional puede llevar a cabo, y el predominio de un solo partido político que concentró el poder hasta 1999, han actuado como una atracción centrípeta. El punto de equilibrio de estas fuerzas antitéticas ha determinado un régimen fiscal integrado.

En el ámbito de las finanzas públicas, el problema crucial de cualquier organización política es repartir ingresos limitados para satisfacer necesidades inagotables, por lo que deben vincularse las exigencias de gastos con la creación de recursos en cada nivel de gobierno. Tal esfuerzo requiere frecuentes modificaciones a los esquemas de distribución de entradas y de atribuciones entre las entidades subnacionales y el gobierno nacional, reajustándolos de acuerdo con las necesidades mutables y los objetivos financieros, económicos y sociales que reclamen las circunstancias.

La selección del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y a la forma de financiarlos no es

un orden inmutable, y su permanencia —como la de cualquier manifestación de organización gubernamental— deriva de su aptitud para abarcar intereses diversos y aún opuestos; ese patrón de descentralización entre los diferentes niveles de gobierno, tanto de las atribuciones como de la forma de financiarlas, constituye el federalismo fiscal. En él, tanto los gobiernos subnacionales como el gobierno nacional se organizan de forma que el poder se comparta entre ellos de tal modo que ambos regímenes sean en lo que atañe a sus respectivas atribuciones coordinados e independientes. Esta última característica resulta de que cada uno de ellos pueda allegarse recursos para satisfacer sus necesidades, porque es esta capacidad la que les da autonomía de decisión y de acción dentro del marco constitucional.

La colisión incesante de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es la que engendra la evolución del federalismo fiscal produciendo entre ellos, en periodos y circunstancias diferentes, distintos puntos de equilibrio. Esta interacción de las influencias mutuas entre ambos niveles de gobierno dio origen a un sistema de acuerdos que desembocó en la cooperación financiera, que es uno de los factores fundamentales del federalismo fiscal, y que se manifiesta en un proceso continuo de celebración de pactos, que al combinar en grados diferentes la división y la integración de las finanzas nacionales y subnacionales pone de manifiesto la voluntad del nivel subnacional de gobierno para conciliar sus prerrogativas financieras con las políticas presupuestaria, impositiva y crediticia del gobierno nacional. Las modificaciones en las circunstancias económicas, políticas y sociales que dan origen a esa decisión la someten a frecuentes adaptaciones, por lo que no puede haber una solución definitiva al problema de la distribución de las facultades y de los ingresos.

En este trabajo se han seguido año con año las modificaciones que durante cinco lustros se han efectuado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previo acuerdo entre la Federación y cada una de sus partes integrantes para ajustar sus diferencias e integrarse en una unidad. Este devenir manifiesta al federalismo fiscal como proceso: una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre la Federación y sus entidades constitutivas en paridad de condiciones. Entre los principios del federalismo como proceso está el concepto de cooperación, que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —ya se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas. Del éxito en la concii-

liación de los intereses de cada una de las entidades federativas y los de la nación depende en buena medida el progreso del país.

Es este carácter del federalismo fiscal como proceso —el que mediante un ininterrumpido eslabonamiento de acuerdos sea capaz de transformarse si las circunstancias así lo requieren y de crear las condiciones para el cambio, si éste es el que es necesario— lo que lo hace un medio dinámico para adecuarse a las situaciones concretas. En este sentido, el federalismo fiscal nunca es concluyente, sino un patrón perennemente regenerado.

Para preservar el modelo poliárquico federal, la coordinación hacendaria debe fundarse en la conciliación de los estatutos financieros de los distintos niveles de gobierno. Este régimen de cooperación —que abarca tanto a los preceptos legales como a los organismos administrativos— se cumple por la gestión concertada de los servicios públicos, la homogeneización o coordinación de las prácticas administrativas, la uniformidad o coordinación de las instituciones impositivas y crediticias, y la concordancia de las reglas y decisiones presupuestarias. Esto es lo que permite dar cohesión a las facultades atribuidas a los gobiernos federal y federados.

El estado actual de la coordinación fiscal es fruto de un proceso iniciado en 1953 respecto a los impuestos, y que por lo mismo, que largo y lento, dio la posibilidad de que la eficacia de cada paso sucesivo fuera probada en la práctica, y que el conjunto de ellos, organizado en un sistema, haya demostrado ajustarse a la realidad mexicana a través de una larga historia de negociaciones y acuerdos. Pactos y arreglos que desde 1980 se han continuado bajo la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, que ha sido objeto de numerosas modificaciones decididas con el consenso de las entidades federativas. Es este recurrir a negociaciones lo que inscribe a esta reasignación de fuentes de ingreso, y a esta división de sus rendimientos —concomitantes a una particular distribución de responsabilidades de erogación—, dentro de la corriente del moderno federalismo fiscal.

La tendencia a finales de la época de los setenta realizaba más la complementariedad y la colaboración que la libertad de acción y la autonomía interna de las entidades federadas entre sí y con respecto a la Federación, generando un orden en el que el ejercicio coordinado de los poderes entrañaba la transferencia de atribuciones de las jurisdicciones federativas a la Federación, con la consiguiente declinación del poder de aquéllas.

A mediados de la época de los noventa esa inclinación se revirtió, dando inicio a un movimiento hacia la devolución de facultades, que debe pasar previamente por la coordinación hacendaria —que implica no

sólo la coordinación tributaria, sino también la crediticia y presupuestaria—, antes de que el gobierno federal pueda tomar acciones tendientes a disminuir su preeminencia. Pero esta reducción también depende de que las entidades federativas acepten tanto la responsabilidad de diseñar sus propias políticas financieras como la de ejecutar las medidas de ellas emanadas, y esto sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país. Y de la mera lectura de la Ley de Coordinación Fiscal surgen indicios de que no tienen esa intención.

Por una parte para incitar a las entidades a recaudar eficientemente los impuestos federales sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos —de los que los estados tienen la administración, y de los dos últimos perciben el monto total de lo que recaudan—, estos tributos se consideran como impuestos asignables para determinar la participación que le corresponde a cada entidad federativa en el Fondo General de Participaciones, de modo de que cuanto mayor sea su cobranza mayor es la cantidad que del fondo obtiene. Por la otra, en la misma ley se prevé que la falta de cumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones da origen a descuentos compensables contra las participaciones que la Federación debe entregar a las entidades.

El hecho de que es necesario prever sanciones por incumplimiento indica que, a pesar de los estímulos, no se está haciendo una recaudación eficiente de los impuestos federales administrados por las entidades.

Además, debe considerarse que las mismas autoridades locales pidieron el restablecimiento del gravamen federal sobre automóviles nuevos —que la Federación les había cedido— para mantener uniforme la imposición en cuanto a base, tarifas, fechas de entero y exenciones, reconociendo la inveterada costumbre de las entidades de competir por el asentamiento de contribuyentes en su territorio abatiendo los tributos en su legislación, o administrándolos deficientemente con el mismo propósito, lo que hubiera derivado en la eliminación gradual del impuesto, y en la correspondiente pérdida de ingresos.

Para inhibir esta conducta respecto al impuesto predial —base de financiamiento municipal— del que puede obtenerse una cuantiosa recaudación, así como respecto a los derechos por el suministro de agua, la cobranza de ambos gravámenes se considera tanto en la fórmula con la que se distribuye entre los municipios el Fondo de Fomento Municipal como en la fórmula con la que se calcula el monto de las participaciones que

conforme a los convenios celebrados entre la Federación y las entidades en materia de control y vigilancia de introducción ilegal de mercancía al país, les corresponden a los municipios colindantes con la frontera o litorales a través de los cuales se realiza el comercio exterior. Pero al mismo tiempo la ley señala que para que los municipios donde existen puentes de peaje operados por la Federación puedan calificar como beneficiarios de la participación de los fondos para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, deben comprobar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial del impuesto predial, lo que indica que mantienen la costumbre de no disgustar a sus contribuyentes, aunque esto represente no obtener recursos suficientes para cumplir su responsabilidad en cuanto a las obras y servicios que tienen a su cargo.

Ambas situaciones hacen abrigar dudas sobre la voluntad de las autoridades de las entidades y las de los municipios de hacer un uso eficiente de sus fuentes de recaudación, tanto de las propias como de las que administran por cuenta de la Federación.

Por otra parte, como el sistema fiscal es consecuencia y apoyo del régimen político que lo origina, sigue las vicisitudes de éste, por lo que ineluctablemente las modificaciones de la organización hacendaria mexicana seguirán plegándose al derrotero que dicho régimen tome. A medida que ocurra una real descentralización del poder político irá atenuándose también la integración en el ámbito impositivo.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- ANASTAPOULOS, Jean, *Les aspects financiers du fédéralisme*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.
- BUCHANAN, James *et al.*, *The Public Finances*, 6a. ed., Illinois, Home-wood Irwin, 1987.
- BANCO DE MÉXICO, *Informe Anual del Banco de México*, México, 1997.
- CAPUTO, David y COLE, Richard L., *Revenue Sharing, Methodological Approaches and Problems*, Lexington, Massachussets, Lexington Books, 1976.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Comentarios al artículo 117 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, UNAM, 1982.
- COMISIÓN EJECUTIVA DEL PLAN DE ARBITRIOS, *Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.
- , *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- , “Particularidades del régimen tributario en nuestro sistema federal”, *Federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- (coord.), *Derecho financiero*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- , *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

- DÍAZ-MONASTERIO-GURÉN, Félix de y ARCO RUETE, Luis del, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- DUDLEY DILLARD, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, 5a. ed., Madrid, Aguilar, 1963.
- DUE, John F., *Government Finance*, 3a. ed., Homewood, Richard D. Irwin Inc., 1963.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Historia general de México*, 3a. ed., México, Centro de Estudios Históricos, 1981.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1974.
- Enciclopedia Salvat*, Barcelona, Salvat Editores, 1971.
- FUKUSAKU, Kiichiro y MELLO, Luis R. Jr. de (eds.), *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, París, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1999.
- FURTAK, Roberto K., *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1978.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 4a. ed., México, Era, 1971.
- GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984.
- HUXLEY, Aldous, *La filosofía perenne*, México, Hermes, 1986.
- INDETEC, *Acuerdos y conclusiones de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales (1972- 1976)*, México, documento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *México. Desarrollo regional y descentralización de la vida nacional, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.
- , *El ingreso y el gasto público en México*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.
- , *Estadísticas históricas de México*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.
- INSTITUTO SUPERIOR DE TÉCNICAS Y PRÁCTICAS BANCARIAS, *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, Madrid, 1992, t. I.
- , *Economía, Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Planeta, 1980.

- LARIOS CONTRERAS, Cesáreo, *Sistemas de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, y los terrenos ganados al mar (ZOFEMAT)*, Guadalajara, Indetec, 1996.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Mandato popular y mi compromiso constitucional 1983-1988, Plan Nacional de Desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.
- MIGUEL CALZADO, María Jesús de, *Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-1987)*, documento interno de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- , “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. II.
- , “Coordinación fiscal”, en CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (coord.), *Derecho financiero. Panorama del derecho mexicano*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997.
- MUSGRAVE, Richard A., *Essays in Fiscal Federalism*, 2a. ed., Westport, Connecticut, Greenwood Press Publishers, 1977.
- y MUSGRAVE, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 4a. ed., McGraw-Hill, 1985.
- New Age Encyclopedia*, Nueva York, Grolier, 1970.
- OATES, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- , *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books, 1977.
- SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, *Participaciones federales*, documento, interno, 1988.
- SOMERS, Harold M., *Finanzas públicas e ingreso nacional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- STONIER, Alfred W. y HAGUE, Douglas C., *Manual de teoría económica*, Madrid, Aguilar, 1963.
- URIBE GÓMEZ, José Candelario, *Normatividad en materias de deuda pública estatal municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1994.
- XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1967.
- ZAMORA, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

II. REVISTAS

- ALBI IBÁÑEZ, Emilio, “La teoría económica y la descentralización fiscal”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, año 3, núm. 13, abril-junio de 1982.
- ALTIERI SAYUBBI, Ítalo, “La Nueva Ley de Coordinación Fiscal”, *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Naucalpan, México, año III, núm. 8, septiembre-diciembre de 1979.
- ARONSON, J. Richard y SHAWRTZ, Eli, “Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments”, *National Tax Journal*, vol. XXVI, núm. 2, junio de 1973.
- BELL, Lewis C., “Local Fiscal Problems of Revenue Sharing”, *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, Columbus, National Tax Association-Tax Institute of America, 1978.
- BERNARD, Herber P., “Desarrollos recientes en el campo de la hacienda pública”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, marzo de 1986.
- BEYER DE ROALANDINI, Carmen E. y RODRÍGUEZ PÉREZ, Alberto, “La coordinación fiscal y las legislaciones de los estados”, *Investigación Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, núm. 3, mayo-junio de 1982.
- BOSKIN, Michael J., “The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XX, núm. 4, diciembre de 1967.
- BRADBURY, Katherine L. y LADD, Helen F., “State Aid Offset Disparities Across Communities”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXVII, núm. 2, junio de 1984.
- BRAZER, Harvey E., “The Federal Government and State-Local Finances”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XX, núm. 2, junio de 1967.
- BURNS, R. M., “Intergovernmental Relations in Canada, Further Developments”, *National Tax Journal*, vol. XVIII, núm. 1, marzo de 1965.
- CAHOON, C. R. y BROW, William R., “The Interstate Tax Dilemma—a Proposal Solution”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXVI, núm. 2, junio de 1973.
- CONLON, Charles F., “State Taxation of Interstate Commerce—Review, Appraisal, Prospects”, *Proceedings of The Fifty-ninth Annual Conference on Taxation*, Columbus, National Tax Association, 1967.

- COORDINACIÓN GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS, "Sistema de participaciones, procedimiento de cálculo de participaciones para 1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 63, enero-febrero de 1990.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, "Coordinación y colaboración en materia fiscal", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, núm. VI, 1979.
- , "Modificaciones al régimen de distribución de los fondos de participaciones 1980-1981", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XVI, núm. 48, septiembre-diciembre de 1983.
- , "El *Tax-Appeal* de la progresividad", *Anuario Jurídico*, XVI, México, UNAM, 1989.
- DUE, John F. y FRIEDLANDER, Ann F., "Federalismo fiscal", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 3, núm. 13, 1982.
- EAPEN, A. T., "Federalism and Fiscal Equity Reconsidered", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XX, núm. 2, junio de 1967.
- FISHER, Ronald C., "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXII, núm. 2, junio de 1979.
- GARCÍA CÁCERES, José Francisco, "Referencia histórica de la colaboración administrativa", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 18, diciembre de 1981.
- GIL DÍAZ, Francisco, "La estructura del sistema impositivo mexicano", *Trimestre Fiscal*, año 1, núm. 4, 1979.
- GLANDER, C. Emery, "State Taxation of Interstate Commerce, a Review", *Proceedings of the Fifty-ninth Annual Conference on Taxation*, Columbus, National Tax Association, 1967.
- GONZÁLEZ CANO, Hugo, "Imposición a distintos niveles de gobierno", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 18, diciembre de 1981.
- HARRISS, C. Lowell, "State-local Taxation of Interstate Commerce; Progress and Problems", *Proceedings of the Fifty-ninth Annual Conference on Taxation*, Columbus, National Tax Association, 1967.
- HELLERSTEIN, Jerome, "State Discrimination against out-of Staters", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXX, núm. 2, junio de 1977.
- HOGAN, Thimoty D. y SHELTON, Robert B., "Interstate Tax Exportation and States Fiscal Structures", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXVI, núm. 4, diciembre de 1973.
- HOYO, Roberto, "Las participaciones en la coordinación fiscal", *Investigación Fiscal*, segunda época, núm. 3, mayo-junio de 1982.

- INDETEC, “La rendición de la cuenta en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su relación con las modalidades de la administración pública”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 3, núm. 11.
- , “Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 114, 28 de febrero de 1999.
- JOHNSON, J. Chester, “The Carter Administration’s Fiscal Federalism”, *Proceedings of the Annual Conference*, Louisville, Kentucky, noviembre de 1977.
- KLEINE, Robert J., “State and Local Levels and Economic Growth a Regional Comparison”, *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, Columbus, Tax Association- Tax Institute of America, 1978.
- KURTS, Jerome, “Federal Collection of State Individual Income Taxes”, *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, Columbus, National Tax Association Tax Institute of America, 1978.
- LONGO, Carlos A., “Tax Coordination under Benefit Taxation”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXI, núm. 4, diciembre de 1978.
- LOZANO IRUSTE, José María, “Economía pública y ciencia de la hacienda”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 25, enero-marzo de 1986.
- MARGAÍN MANAVTOU, Emilio, “El sistema tributario mexicano”, *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Naucalpan, México, año III, núm. 7, mayo-agosto de 1979.
- MCLURE, Charles E. Jr., “The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962”, *National Tax Journal*, Columbus, vol. XX, núm. 1, marzo de 1967.
- , “Participación impositiva ¿una alternativa para un federalismo fiscal racional?”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 3, núm. 13, abril-junio de 1982.
- MIGUEL CALZADO, María Jesús de, “Nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal”, *Consultorio Fiscal*, México, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, año 3, núm. 27.
- , “Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal comentadas”, artículo en trámite de publicación.
- MOLDES TEO, Enrique, “Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 3, núm. 13, 1982.

- MORGAN, William E. y MUTTI, John H., "The Exportation of State and Local Taxes in a Multilateral Framework; the Case of Business Type Taxes", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXVIII, núm. 2, junio de 1985.
- MORSS, Elliot R., "Tax Sharing, Good and Bad Reasons for its Adoption", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XX, núm. 4, diciembre de 1967.
- MUSGRAVE, Richard A., "La hacienda pública en medio de la corriente", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, año 7, núm. 6, enero-marzo de 1986.
- MUSHKIN, Selma J. y ADAMS, Robert F., "Emerging Patterns of Federalism", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XIX, núm. 3, septiembre de 1966.
- MUTTI, John H. y MORGAN, William E., "The Exportation of State and Local Taxes in a Multilateral Framework. The Case of Household Type Taxes", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXVI, núm. 4, diciembre de 1983.
- ORTIZ, Miguel, "Régimen de participaciones 1989-1990", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 56, septiembre-octubre de 1989.
- , "Comentarios a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990", *Indetec*, Guadalajara, núm. 64, marzo-abril de 1990.
- PAPKE, James A., "The Response of State-local Government Taxation to Fiscal Crisis", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXXVI, núm. 3, septiembre de 1983.
- PEACOCK, Alan T., "Estado actual de la disciplina de la Hacienda pública", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986.
- Proceso*, núm. 618, 5 de septiembre de 1988.
- SANTANA LOZA, Salvador, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 47, junio de 1994.
- SHANNON, John, "Federal Revenue Sharing-Time for Renewal", *National Tax Journal*, Columbus, vol. XXVII, núm. 4, diciembre de 1974.
- UNAM, *Nuestro México*, México, núm. 13, 1984.
- URIBE GÓMEZ, José Candelario, "La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 90, 1o. de octubre de 1994.

- , “¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 46, marzo de 1994.
- VILLA CALLEJA, Guillermo, “Qué es la coordinación fiscal”, *Investigación Fiscal*, segunda época, núm. 3, mayo-junio de 1982.
- WISEMAN, Jack, “La hacienda pública; objeto y proyecciones recientes”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986.
- WOODFORD, Robert A., “Tax Incentives Can Pay off: a Business View”; *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, Columbus, National Tax Association, Tax Institute of America, 1978.
- ZARAGOZA ESCOBEDO, José Antonio, “La nueva fórmula de participaciones”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 63, enero-febrero de 1990.
- , “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 47, junio de 1994.

III. PERIÓDICOS

- HERNÁNDEZ, R., “Entrevista a Pablo González Casanova”, *Excélsior*, 1o. de julio de 1988.
- PAREDES, Joaquín, “Entrevista a Manuel A. Raviezzé”, *Excélsior*, 21 de marzo de 1986.
- “Análisis y comentarios a las elecciones”, *Excélsior*, 21 de julio de 1988.

IV. TEXTOS LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Aduanera en vigor desde 1982.
- Ley de Planeación.
- Leyes que Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de Carácter Fiscal de 1980 a 2005.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

- Ley de Coordinación Fiscal de 1954 en vigor hasta 1979.
- Ley de Coordinación Fiscal en vigor desde 1980 y sus reformas hasta 2005.
- Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- Ley del Impuesto sobre Reventa de Aceite, Grasas y Lubricantes.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.
- Código Fiscal de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005.
- Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligación y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2005.
- Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.
- Ley del Impuesto sobre Aguas Envasadas y Refrescos.
- Ley del Impuesto sobre Alcohol y Aguardientes.
- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y Tapices.
- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos Electrónicos.
- Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados.
- Ley del Impuesto sobre Producción de Cemento.
- Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule.
- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio y Cristal.
- Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama.
- Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación.
- Ley del Impuesto al Benzol.
- Ley del Impuesto sobre la Caza.
- Ley del Impuesto sobre Cerillos y fósforos.
- Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza.
- Ley del impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica.
- Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal.

- Ley del Impuesto y Fomento a la Minería.
Ley del Impuesto sobre Explotación Pesquera.
Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
Ley del Impuesto sobre la Sal.
Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.
Ley del Impuesto sobre Petróleo y sus Derivados.
Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados de 1960.
Ley que Deroga los Impuestos sobre Herencias y Legados de 1962.
Ley del Impuesto Federal sobre Donaciones.
Ley que Abroga Condicionalmente la Ley del Impuesto sobre Donaciones.
Ley del Impuesto sobre Donaciones para el Distrito Federal y los Territorios Federales de 1934.
Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Decreto que Ordena la Liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.
Decreto de 1974 por el que se crea el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Querétaro.
Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Económico son Organismos Públicos Dotados de Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio con el fin de Asesorar y Coadyuvar en la Planificación y Programación a Nivel Local con la Colaboración de los Diversos Sectores de la Comunidad.
Decreto de 1981 por el que se Abrogan los Decretos que Crearon y Modificaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico.
Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán en febrero de 1981.
Decreto por el que se Aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Código Aduanero en vigor hasta 1981.
Código Fiscal de la Federación.
Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales.
Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto por el que se crea en 1978 el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
Convenio Único de Coordinación de 1976 y 1977.
Convenio Único de Desarrollo de 1983 y 1984.

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos
- Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal de 1978, 1988 y 1990
- Leyes fiscales de cada entidad federativa.
- El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *DOF*, 6 de agosto de 1997
- Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y Estado de Aguascalientes en 1997.
- Anexo número 5 al Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el gobierno del estado de Aguascalientes, relativo a la delegación de funciones operativas de administración respecto a los derechos que paguen los contratistas de obra pública financiada con recursos federales, en vigor desde enero de 1997.
- Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Chihuahua en 1998.
- Anexo número 1 al Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno del Estado de Sonora, y el Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, para la administración de los derechos por el otorgamiento de la concesión para el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre, en vigor desde enero de 1997.
- Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Veracruz, en vigor desde 2003.
- Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios celebrado por el Secretaría de Seguridad Pública y el Gobierno del Distrito Federal, con vigencia de octubre a diciembre de 2003.
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Querétaro, en vigor desde 2005.